



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

## **IL PROCEDIMENTO AMBIENTALE MULTILIVELLO**

**DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE**  
*- Curriculum Diritto Amministrativo Europeo dell'Ambiente -*

*Candidata*

**MARIALUISA MARRA**

*Tutor*

**PROF. FABIO GIGLIONI**

*Co-Tutor*

**CONS. LUIGI FIORENTINO**

A.A. 2017-2018



# **IL PROCEDIMENTO AMBIENTALE MULTILIVELLO**

## **INTRODUZIONE**

### **PRIMO CAPITOLO**

#### **L'AMBITO E LA METODOLOGIA DI APPROCCIO AL PROCEDIMENTO AMBIENTALE MULTILIVELLO**

- 1.1 Il contesto della ricerca ed i rapporti tra i poteri: l'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo e la sua collocazione multilivello
- 1.2. La dimensione multilivello ed il coordinamento tra amministrazioni nel procedimento: sedi di bilanciamento e peculiarità degli interessi ambientali
- 1.3. L'attività di ricognizione dei procedimenti ambientali multilivello in ambito nazionale
- 1.4. Metodi e modelli di tutela dell'ambiente ed esercizio dei compiti in sede amministrativa
- 1.5. Le ragioni e la metodologia di ricerca giuridica

### **SECONDO CAPITOLO**

#### **LA "NUOVA" VIA: UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO "IN *PROGRESS*"**

- 2.1. Il contesto normativo e procedimentale di riferimento
- 2.2. VIA statale o "regione – centrica"?
- 2.3. Riforme e .....VIA
- 2.4. Ruolo delle norme tecniche nella VIA e *focus* su Regione Marche

2.5. I nodi giuridici legati al procedimento in materia di VIA e lo stallo sulle soglie

### **TERZO CAPITOLO**

#### **PROCEDIMENTO IN MATERIA DI BONIFICA:**

##### **IL CASO BAGNOLI**

3.1. Il contesto normativo e procedimentale di riferimento

3.2. La “storia” del caso Bagnoli

3.3. Il contesto di riferimento, il procedimento, i momenti di raccordo politico – istituzionale ed i nodi giuridici

3.4. Il principio di precauzione ed il ricorso ai principi per attuare una leale cooperazione ed una efficiente *governance* multilivello

3.5. La ricerca di un modello gestionale per affrancare il procedimento tecnico dalle scelte politiche e garantire tutela ambientale

### **QUARTO CAPITOLO**

#### **PROCEDIMENTO IN MATERIA DI RIFIUTI: IL CASO CAMPANIA**

4.1. Il contesto di riferimento: interessi sottesi, dimensione multilivello e criticità

4.2. Alla “ricerca” delle cause e delle “concause” dell’emergenza rifiuti

4.3. L’emergenza rifiuti in Campania

4.4. Riflessioni sulla *governance* per l’emergenza rifiuti

4.5. Nodi giuridici, ostacoli amministrativi e “gestione in deroga”

## **QUINTO CAPITOLO**

### **LA RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA PER UNA GESTIONE ORDINATA DEI PROCEDIMENTI MULTILIVELLO**

5.1 L'organizzazione come finalità della riforma

5.2. Semplificazione nel procedimento ambientale multilivello

### **BIBLIOGRAFIA**

# IL PROCEDIMENTO AMBIENTALE MULTILIVELLO

## INTRODUZIONE

Il progetto di tesi ha l'obiettivo di analizzare il *“peculiare atteggiarsi”* del procedimento amministrativo in relazione agli interessi ambientali, in una prospettiva *multilivello*.

Tale analisi viene condotta partendo dalla natura trasversale e *“multi referenziale”* del concetto di *“ambiente”*, riferito sia ai fattori che lo compongono, sia alla complessa rete di relazioni che permettono di considerarlo come sistema.

L'elaborato della tesi prende avvio con un primo capitolo introduttivo, in cui vengono chiarite le finalità della ricerca e le modalità con cui la stessa viene svolta mediante una analisi approfondita del contesto normativo e applicativo.

Nello specifico, nella trattazione dei procedimenti ambientali si è scelto di partire da una ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale dei singoli istituti, per poi analizzare l'ambito applicativo: adottando tale metodologia le criticità e le problematiche emergeranno dall'esame dei casi concreti.

Ciascun capitolo è dedicato ad un singolo procedimento mediante l'individuazione di nodi giuridici, ostacoli amministrativi e di contesto. In particolare, l'analisi multilivello ha ad oggetto il procedimento ambientale della *“nuova”* VIA (capitolo 2), il procedimento in materia di bonifica (capitolo 3) ed il procedimento in materia di rifiuti (capitolo 4).

L'ultimo capitolo è riservato alle conclusioni ed alla *“ricerca”* di un equilibrio tra le contrapposte esigenze di unitarietà ed autonomia, in relazione ai diversi ambiti nei quali si attua la tutela dell'ambiente nel procedimento.

Questo rende necessaria una riflessione sui modelli organizzativi, per garantire una adeguata, efficace ed efficiente tutela dell'ambiente, anche nell'ambito del clima generale di riordino della Pubblica Amministrazione e dei recenti interventi di semplificazione e di riforma. Con riferimento a quest'ultima, rifletteremo sulla distanza tra *“una buona riforma ed una riforma possibile”* e sul fatto che in Italia le riforme

vengono introdotte senza una verifica *ex ante* di fattibilità ed *ex post* di risultato e, nel mentre, mancano piani ed azioni di attuazione amministrativa.

Proprio la ricerca di un modello gestionale idoneo ad “*affrancare*” il procedimento tecnico dalle scelte politiche ed a garantire una tutela dell’ambiente, ci induce a riflettere sul nuovo concetto di “*flessibilità*” valorizzabile nei procedimenti e su quale sia una buona ed idonea “*governance multilivello*” rispettosa dell’ambiente.

Di seguito, si riassume brevemente il contenuto dei cinque capitoli di cui si compone il progetto di tesi relativi all’ambito e alla metodologia di approccio al procedimento ambientale multilivello (capitolo 1), al procedimento in materia di VIA e all’esame dei relativi nodi giuridici nel caso relativo alla Regione Marche (capitolo 2), al procedimento in materia di bonifica e all’esame del caso Bagnoli (capitolo 3), al procedimento in materia di rifiuti e all’individuazione delle criticità emerse nel caso Campania (capitolo 4) e, infine, alle riflessioni e conclusioni sulla riorganizzazione amministrativa per una gestione ordinata dei procedimenti ambientali multilivello, tenuto conto del tenore delle attuali riforme (capitolo 5). In tale ultimo capitolo verranno analizzati i correttivi di riforma, volti ad ottenere più elevati livelli di efficienza nel modello organizzativo del sistema Paese, nel rispetto dell’ambiente.

La ricostruzione del complesso quadro normativo e giurisprudenziale del procedimento amministrativo multilivello svolta nel primo capitolo si focalizzerà sui principi generali e sulle peculiarità del procedimento ambientale, quale momento di incontro e di raffronto dei molteplici interessi coinvolti e sulla metodologia di ricerca e di analisi adottata.

In tale contesto, assumono un ruolo decisivo i principi dell’azione amministrativa destinati a garantire il bilanciamento degli interessi ambientali con gli altri interessi affidati alla tutela dei pubblici poteri, al fine di attuare una scelta ponderata tra i diversi interessi direttamente connessi con la tutela dell’ambiente.

Gli aspetti trattati in tale capitolo toccano, dunque, inevitabilmente: *i*) le ragioni della ricerca e l’approccio metodologico, *ii*) il contesto ed i rapporti tra i poteri in ambito multilivello, *iii*) l’attività di ricognizione e di ripartizione dei procedimenti ambientali (VIA, bonifica e rifiuti) nel contesto nazionale, *iv*) l’analisi dei nodi giuridici nei *focus* analizzati, *v*) il coordinamento tra amministrazioni nel procedimento ed i modi e le sedi di bilanciamento degli interessi ambientali.

L'analisi muove da un breve cenno alla fase iniziale, in cui procedimenti in materia ambientale si sono contraddistinti per essere *sub procedimenti*, ovvero procedimenti inseriti in un procedimento più ampio, con conseguente necessità di procedere ad una ponderazione comparativa dell'interesse ambientale con gli altri interessi coinvolti.

Preliminarmente, occorre altresì dare atto della mancata positiva soluzione, a livello ordinamentale, del problema inerente l'esistenza di un modello generale di procedimento ambientale.

L'estrema frammentazione delle forme procedurali ambientali è riconducibile alle caratteristiche degli interventi a tutela dell'ambiente. Ciò è da imputare alla natura degli stessi, in quanto le decisioni che vengono assunte possono produrre conseguenze irreversibili sull'equilibrio ambientale. Per tale motivo, occorre che le misure e gli interventi che vengono decisi siano adeguati e proporzionati rispetto alle situazioni specifiche e, quindi, calibrati alla regola del "*case by case*".

La scelta deve avvenire tenuto conto dei canoni di ragionevolezza ed imparzialità, di esatta e completa informazione, nonché di rispondenza del fine posto a fondamento del potere esercitato.

Un raccordo di indubbio interesse si individua nel rapporto tra *discrezionalità amministrativa* e *discrezionalità tecnica*, che dialogano con una valenza peculiare nei procedimenti ambientali e connotano in modo specifico i contenuti degli atti autorizzatori finali.

Nell'ambito della motivazione tecnica di impatto ambientale, l'amministrazione esercita un'amplissima discrezionalità, che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico (pur suscettibile di verifica *tout court* sulla base di criteri oggettivi di misurazione), ma presenta profili accentuati di discrezionalità amministrativa ed istituzionale, in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Come verrà illustrato, tali valutazioni tecniche - caratterizzate dalla complessità delle discipline specialistiche di riferimento e dall'opinabilità dell'esito della valutazione - sfuggono peraltro al sindacato del giudice amministrativo.

Al sistema sopra delineato, si somma un ulteriore dato inerente al contesto ed attinente alla peculiare complessità organizzativa conseguente al fenomeno della globalizzazione. Lo Stato vede sottrarsi le attribuzioni, al contempo, da istituzioni comunitarie e sovranazionali e da realtà locali mantenendo sempre, in parte, la competenza. In tal



modo, non si attua “sottrazione - riallocazione” bensì moltiplicazione di competenza e quindi complessità verticale, che impone una ulteriore ricerca della dimensione ottimale in cui allocare le competenze.

Questo si rende ancora più necessario con riferimento ai procedimenti ambientali, a causa della trasversalità della materia e del disallineamento tra la dimensione dei problemi e quella dei livelli territoriali chiamati a gestirli.

Questo dato è emerso in maniera evidente somministrando un questionario a tutte le Regioni<sup>1</sup>, al fine di individuare la ripartizione di competenze nella gestione dei procedimenti di VIA, rifiuti (articolo 208 d.lgs. 152) e bonifiche (articolo 242 d.lgs. 152), i cui risultati verranno ampiamente illustrati nei capitoli del progetto di ricerca dedicati all’analisi multilivello dei singoli procedimenti ambientali.

Una caratteristica che emerge ad esito della descrizione della disciplina applicabile è quella di un *corpus* normativo caratterizzato da numerosi interventi del Legislatore susseguitisi negli anni, spesso in maniera incoerente tra loro. Tale stratificazione di norme ha condotto ad una disomogenea applicazione della disciplina di settore a livello locale, favorita, tra l’altro, anche da una frammentazione delle competenze esistenti, in materia, tra i diversi livelli istituzionali.

Occorre sottolineare che, in ambito ambientale, la discrezionalità amministrativa assume connotazioni peculiari sia sotto il profilo quantitativo (ampi spazi attuativi lasciati alla PA a fronte di concetti normativi indeterminati spesso a contenuto tecnico) che qualitativo (connesso alla ampia varietà degli interessi rilevanti ed alla incerta tipizzazione degli interessi di riferimento).

Sono proprio queste specificità a richiedere l’individuazione di nuovi meccanismi di legittimazione dell’esercizio della discrezionalità ambientale da parte della Pubblica Amministrazione, potenziando i tradizionali strumenti procedimentali di contrappeso della discrezionalità (quali ad esempio la partecipazione, la motivazione), nonché sviluppando nuove forme di trasparenza ed informazione.

Appare evidente che il procedimento ambientale assume un ruolo centrale nel definire gli spazi ed i limiti della discrezionalità. Infatti, la commistione tra valutazione tecnica e

---

<sup>1</sup> Come verrà illustrato dettagliatamente nel successivo paragrafo 1.5. il questionario è stato redatto e somministrato grazie al supporto della Giunta Regione Marche “*Servizio Tutela, Gestione e Assetto del Territorio*” a tutte le Regioni al fine di individuare la ripartizione di competenze nella gestione dei procedimenti di VIA, rifiuti e bonifiche.

ponderazione degli interessi di opportunità o comunque attinenti al merito risultano sintetizzate all'interno del procedimento.

La complessità degli interessi ambientali sottintende la necessità di analizzare tutti i presupposti di fatto e di compiere una ricognizione completa delle implicazioni delle decisioni da adottare.

Il procedimento ambientale diviene così la sede per individuare un punto di equilibrio tra i vari interessi, ed in tale ambito la discrezionalità, nell'applicazione dei principi di prevenzione e precauzione, si estende alla valutazione dei rischi derivanti dalle azioni capaci di incidere sugli interessi ambientali.

Con riguardo alle funzioni da riconoscersi al procedimento andremo a valutare: *a)* la funzione di accertamento della corrispondenza tra il provvedimento da adottarsi e la normativa di riferimento, ovvero la funzione di mera applicazione della legge attraverso la verifica dei fatti e di legittimità, *b)* la funzione di integrazione della legge mediante la determinazione del contenuto discrezionale del provvedimento (attività necessaria, tenuto conto della compresenza di molteplici interessi pubblici da contemperare e della loro peculiare indeterminatezza), *c)* la funzione di acquisizione, selezione e quindi composizione degli interessi, al fine di dirimere i conflitti di interessi, *d)* la funzione di organizzazione dei fini pubblici.

Su questi ultimi aspetti ritorneremo, nell'ultimo capitolo, dedicato alle riflessioni sulla riorganizzazione amministrativa per una gestione ordinata dei procedimenti ambientali multilivello, e sul tenore delle attuali riforme orientate verso maggiore efficienza, efficacia e semplificazione.

Il secondo capitolo della tesi è dedicato ad un *focus* sul procedimento in materia di Valutazione di impatto ambientale (in prosieguo, per brevità anche "VIA"), in cui la tutela dell'ambiente è insita nell'oggetto della funzione cui il procedimento è preposto.

La VIA sintetizza un giudizio complessivo sulla compatibilità ambientale di un progetto. Il criterio generale dettato dall'articolo 6 del d.lgs. 152/2006 è quello per cui la VIA riguarda "*i progetti che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*". Trattasi di un criterio estremamente ampio, che ha generato numerosi problemi applicativi, anche tenuto conto che i progetti sono solitamente distinti in quelli per cui la VIA è obbligatoria e quelli per cui è necessario, di volta in volta, operare una preventiva "*verifica di assoggettabilità*", al fine di stabilire se si

debba procedere con il procedimento di valutazione della possibile dannosità per l'ambiente del progetto.

Per quel che attiene la ricerca multilivello, si rileva che il progetto di VIA può essere rimesso all'Autorità posta a livello statale (Ministero ambiente di concerto con il Ministero dei beni culturali) oppure Regionale o locale, in base al soggetto titolare del potere di autorizzazione, alle caratteristiche dimensionali del progetto ed ai suoi possibili effetti.

Nel corso della trattazione, mediante la ricostruzione normativa e giurisprudenziale, andremo a far emergere la fragilità insita in questo procedimento ambientale multilivello, che non si caratterizza per connotati di pregnante valutazione tecnica, ma richiede l'intervento dell'organo politico, quale ultima istanza per sopperire ad un contrasto tra le amministrazioni coinvolte nelle valutazioni relative alla realizzazione di un'opera.

Nella stessa direzione si richiama un'altra criticità in ordine alla VIA sottolineata in varie occasioni dalla giurisprudenza amministrativa, che ha ribadito che *“le valutazioni di compatibilità ambientale costituiscono espressione paradigmatica della discrezionalità tecnica della Pubblica Amministrazione, non suscettibile di sindacato in sede di legittimità, in assenza di incongruenze istruttorie e motivazionali”*.

Tenuto conto di tali caratteri, anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sottolineato come la VIA non appare connotata da un mero profilo tecnico, ma si estrinseca in più aspetti ed in diversi momenti, aventi notevole carattere discrezionale e le sembianze proprie del potere politico.

Spesso all'interno di un procedimento di VIA si assiste ad un conflitto tra interessi differenti ma equi ordinati nell'ordinamento, con conseguente necessità di individuare un punto di equilibrio finalizzato ad una razionale distribuzione delle competenze e delle responsabilità.

Dopo la cornice normativa e giurisprudenziale, si passerà quindi all'esame dei recenti interventi di riforma.

In particolare, il procedimento ambientale di VIA è stato coinvolto, di riflesso, dalle modifiche introdotte dalla Riforma Madia per il riordino della disciplina generale della Conferenza di servizi (sostituendo gli articoli 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della legge 7 agosto 1990 n.241 ad opera del decreto legislativo 30 giugno

2016 n.127), nonché dal successivo d.lgs. 104/2017.

In particolare, quest'ultimo entrato in vigore il 21 luglio 2017, ha introdotto, seppur per le sole VIA regionali, l'art. 27 – *bis*, che ha rafforzato quanto previsto dal comma 4 dell'art. 14 della L.241/90, relativamente alla VIA come procedimento unico, all'interno del quale acquisire tutti gli atti di assenso comunque denominati, necessari alla realizzazione del progetto.

Più in generale, nell'ambito della disciplina dedicata alla descrizione delle tipologie di conferenze di servizi, l'articolo 14, comma 4, introduce regole procedurali specifiche che devono essere seguite nel caso in cui il progetto debba essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale, il cui provvedimento finale costituisce un atto presupposto dotato di autonomia rispetto all'adozione del provvedimento finale.

La norma vigente prima della Riforma prevedeva l'avvio di due distinti procedimenti, che si svolgevano in parallelo, ossia un procedimento finalizzato al rilascio del giudizio di compatibilità ambientale ed un altro, distinto, riguardante l'ottenimento del titolo autorizzatorio necessario per la realizzazione del progetto sottoposto a VIA.

La norma introdotta dal decreto attuativo della Riforma Madia ha innovato tali previsioni, ponendo regole procedurali volte a instaurare un unico procedimento amministrativo, indetto dall'amministrazione competente al rilascio della VIA, in cui devono confluire tutti gli atti di assenso e non solo quelli di rilevanza ambientale.

La finalità avuta di mira mediante l'integrazione dei procedimenti è volta ad ottenere una semplificazione gestionale e, di conseguenza, una maggiore celerità nei processi decisionali.

In proposito, il Consiglio di Stato, con il parere n.890 del 7 aprile 2016<sup>2</sup>, aveva rilevato

---

<sup>2</sup> Il Consiglio di Stato precisa che “si tratta di una richiesta consultiva di particolare rilievo, non solo perché tocca punti cruciali destinati a condizionare la concreta operatività del nuovo istituto del silenzio – assenso tra pubbliche amministrazioni, ma anche perché rappresenta il primo quesito che investe la fase attuativa della c.d. Riforma Madia di cui alla legge n.124 del 2015” Proseguendo, viene evidenziata “la consapevolezza da parte del Governo della rilevanza cruciale della fase attuativa delle riforme e l'utilità che, in questo contesto, può svolgere la funzione consultiva del Consiglio di Stato” ... “Il nuovo istituto di semplificazione conferma la natura “patologica” e la valenza fortemente negativa che connota il silenzio amministrativo, sia che venga in rilievo nei rapporti verticali (tra amministrazione e cittadino), sia che maturi nell'ambito di un rapporto orizzontale con un'altra Amministrazione co-decidente” Fa da sfondo la consapevolezza che il “silenzio è antinomico alla trasparenza, perché rappresenta un comportamento “opaco” e non ostensibile...L'introduzione di rimedi di semplificazione dissuasivi e stigmatizzanti il silenzio contribuisce, quindi, anche a dare piena attuazione al principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Inoltre, “giova, peraltro, evidenziare che l'articolo 17 *bis* prevede due meccanismi di semplificazione tra loro collegati: da un lato, incide sui tempi dell'azione amministrativa, prevedendo un termine unico di trenta giorni entro il quale l'Amministrazione co-decidente rende

l'opportunità di mantenere ferme le disposizioni previgenti, tenuto conto che tale nuovo meccanismo diminuisce il livello di tutela assicurato con i procedimenti di impatto ambientale.

In base al nuovo assetto normativo, i progetti regionali non hanno più una valenza autonoma di presupposto della decisione finale, ma confluiscono nell'ambito di un unico procedimento. Pertanto, l'eventuale dissenso qualificato delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente viene assorbito nella decisione finale, con la sola possibilità di esperire i rimedi in opposizione.

Occorre evidenziare che tale norma si applica solo in presenza di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale. L'ultimo inciso della norma prevede, infatti, che *“resta ferma la specifica disciplina per i procedimenti relativi a progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza statale”*.

L'intento del Legislatore è probabilmente quello di mantenere, per la VIA statale, la sua autonomia e valenza preliminare rispetto alla conferenza di servizi, in ragione della maggiore importanza dei progetti che vengono in rilievo.

Purtroppo, manca una norma di coordinamento tra il procedimento di VIA e la conferenza di servizi che disciplini, analogamente a quanto previsto dalla previgente normativa, il caso in cui il giudizio di compatibilità ambientale non intervenga nei termini di legge.

Analogamente, deve segnalarsi, nel testo del Decreto introdotto con la Riforma, l'omessa previsione di una norma di coordinamento tra VAS e VIA, di cui al previgente articolo 14 *ter* comma 4 *bis*. Tuttavia, tale omissione potrebbe indurre a pensare che, in mancanza di una specifica disposizione, trovino applicazione le regole generali di coordinamento poste dall'articolo 10 del D.lgs. 152 del 2006.

L'esame dei contesti ha fatto emergere, in modo più pregnante, le difficoltà applicative conseguenti al passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina, evidenziando vuoti normativi e di coordinamento.

Questi vuoti normativi rappresentano i nodi giuridici del *focus* esaminato nel presente progetto di ricerca, in cui la Regione Marche si trova a dover colmare un vuoto

---

l'assenso, dall'altro, in un'ottica di stigmatizzazione dell'inerzia, equipara il silenzio all'assenso, consentendo all'Amministrazione procedente di adottare il provvedimento finale. Infine, per quanto riguarda la delimitazione dell'ambito di applicazione soggettivo il Consiglio di Stato condivide l'applicabilità del nuovo istituto anche a Regioni ed Enti locali.

normativo riguardante le “soglie dimensionali” dei progetti sottoposti a VIA.

In particolare, tale Regione, nelle more dell’adozione di una nuova legge regionale, intende far ricorso all’articolo 27 della Legge Regionale n. 3/2012 (la c.d. Legge di VIA Regionale), al fine di adeguare gli allegati contenenti i “valori soglia”, in conformità con quanto previsto dalla recente Direttiva VIA. A riguardo, le soglie dimensionali ipotizzate, per alcune categorie di progetti sarebbero più restrittive di quelle statali e contemplerebbero tre casi di esclusione.

Gli interrogativi posti, in concreto, sono molteplici e le ipotesi di scelta che si andranno ad analizzare (tutte dotate da una presenza di discrezionalità tecnica accanto alla discrezionalità amministrativa) possono essere differenti, a seconda che si ipotizzi che ad orientarle siano scelte politiche, valutazioni gestionali o di opportunità, ovvero che per sopperire alla carenza del Legislatore si faccia ricorso ad un intervento regionale, ovvero al rinvio agli allegati della Direttiva VIA.

Il terzo capitolo del presente lavoro sarà dedicato ad una analisi del procedimento in materia di bonifiche relativo al caso Bagnoli.

Preliminarmente ci si confronta con la difficoltà derivante dalla qualificazione e dalla perimetrazione dell’attività di bonifica, a causa della complessità applicativa derivante dalla pluralità di soggetti e dei relativi interessi.

La giurisprudenza amministrativa in alcune pronunce ha definito l’attività di bonifica come servizio pubblico, sottolineando l’interesse pubblico generale sotteso alle operazioni ambientali nei SIN<sup>3</sup>, in quanto strumentali al necessario risanamento, tenuto conto della quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell’impatto sull’ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

Le operazioni ambientali sottese alle attività di bonifica perseguono, quindi, interessi collettivi e diffusi e sono assoggettate ad un’articolata disciplina legislativa, proprio tenuto conto delle varie tipologie di interventi amministrativi e materiali che in esse si intrecciano e devono trovare composizione.

La prospettiva seguita nell’approccio a tale procedimento ambientale multilivello è quella di effettuare una ricognizione delle vicende relative alla riqualificazione dell’area, interessante per il profilo ambientale, conosciuta come “*caso Bagnoli*”, che

---

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sentenze n. 1266 del 6 ottobre 2010; Consiglio di Stato n. 2021 del 5 aprile 2012; Consiglio di Stato n. 4870 del 13 settembre 2012, e Consiglio di Stato n. 5268 del 12 ottobre 2012.

negli anni venti e sessanta è stata scelta per invasivi insediamenti produttivi e che, in seguito alla dismissione degli impianti industriali, necessita di una conseguente bonifica.

L'approccio del Legislatore (con il D.L. 133/2014 convertito con la L. 64/2014 articolo 33 cap., 8) contenuto nel c.d. *Sblocca Italia* è stato quello di attuare delle misure di rigenerazione urbana per eliminare un inquinamento complesso (mare, lido, colmata) su un'area vasta, che necessitava di un'attività di bonifica intensa a ridosso del centro abitato.

L'analisi del contesto fa emergere l'unicità e la complessità del caso, che ci impone di individuare il seguente *iter* logico per lo svolgimento del progetto di ricerca: *i)* l'esame delle norme di legge che rappresentano il presupposto per consentire il trasferimento delle competenze legislative che attengono alla bonifica dell'area di Bagnoli; *ii)* l'individuazione di un commissario straordinario di Governo, preso atto dell'inefficienza delle misure ordinarie, *iii)* l'esordio del "*ruolo del Soggetto Attuatore*" (i.e. INVITALIA), che al contempo è centrale di committenza e soggetto attuatore, *iv)* i problemi legati all'esproprio con legge e all'incerto e non equo indennizzo collegato alla cartolarizzazione, *v)* l'accordo interistituzionale del 19 luglio 2017 tra Stato, Regione Campania e Comune di Napoli, quale condizione che elimina il profilo di illegittimità costituzionale, creando una interpretazione conforme, *vi)* l'epilogo della vicenda, con la recente pronuncia della Corte Costituzionale n.126/2018; *v)* le recenti dimissioni del 30 agosto 2018 del Commissario Nastasi e la conseguente sostituzione che segna un nuovo inizio.

In tale cornice, il ricorso ai principi assume un'enfasi peculiare. Il principio di sussidiarietà sarà richiamato non solo in ambito amministrativo, ma anche legislativo (tenuto conto che è necessario l'intervento dello Stato per le dimensioni dell'intervento richiesto per perseguire il fine pubblico). Inoltre, il principio di proporzionalità ed il principio di precauzione costituiranno gli appigli a cui fare ricorso per attuare una leale cooperazione ed una efficiente *governance* multilivello.

Tuttavia, è stato evidenziato come il ricorso ai principi viene praticato quando mancano i punti di riferimento normativi: la legislazione di emergenza presenta questo limite, perché finisce per "*inquinare*" i principi a cui il giudice fa ricorso, "*poiché può fare solo inibizione e non amministrazione*".

Nel percorso di approccio problematico al caso Bagnoli, ci troveremo inoltre dinanzi ulteriori quesiti ovvero: 1) con quali metodi o mediante quali strumenti calcolare il valore di un bene sottoposto ad un programma di rigenerazione urbana; 2) se il proprietario vuole svolgere attività in convenzione a quali condizioni e sopportando quali costi; 3) se il proprietario colpevole risponde per mancata attuazione di piani e di convenzioni con una responsabilità anche di tipo affittivo/personale.

In proposito, l'articolo 239 del Codice Ambiente fa riferimento al principio "*chi inquina paga*", in forza del quale non sarebbe legittimo imporre gli oneri di bonifica contemplati dal Titolo V della Parte IV del Codice dell'ambiente, a soggetti diversi dai diretti responsabili dell'inquinamento.

Tuttavia, il principio "*chi inquina paga*", letto in combinato con il "*principio di precauzione*", consente all'Amministrazione procedente di porre gli interventi di bonifica "*se urgenti*", a carico del proprietario del sito inquinato, a prescindere dall'accertamento di una sua responsabilità diretta<sup>4</sup>.

Alcune pronunce della Corte di Giustizia, recepite negli orientamenti della giurisprudenza del Consiglio di Stato, consentono di *poter* chiedere al soggetto proprietario dell'area, anche se diverso dal soggetto inquinatore, il risarcimento del danno.

Il principio "*chi inquina paga*" è di derivazione comunitaria ed individua nel responsabile dell'inquinamento il centro di imputazione delle obbligazioni risarcitorie e ripristinatorie. Nel Trattato UE, accanto alla enunciazione del principio, non si prevede che, in assenza di individuazione del responsabile, ovvero di impossibilità di costui di far fronte alle obbligazioni, il costo degli interventi gravi sulla collettività, anche per il tramite di enti esponenziali, ma pone esclusivamente tali oneri sulla proprietà.

La *ratio* del principio comunitario è proprio tesa ad escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti inquinati vengano sostenuti dalla collettività<sup>5</sup>.

Secondo quanto emerge dalle argomentazioni della giurisprudenza, il valore di mercato del bene oggetto di bonifica e che necessita di essere "disinquinato" è da stimarsi pari a zero, mentre il valore del "*disinquinamento*" è un valore collettivo.

Seguendo tali considerazione resta da individuare: a) la quota parte che è possibile

---

<sup>4</sup> Cons. di Stato, sezione II, 23 settembre 2001, parere n. 2038/2012 e TAR Puglia, Bari, Sezione III, 27 marzo 2007, n. 820.

<sup>5</sup> DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, IV ed., 2016, CEDAM, Wolters Kluwer, p. 245 e ss.



chiedere al proprietario, *b*) se il soggetto pubblico può agire direttamente verso il proprietario per ottenere il risarcimento, *c*) quali sono i poteri e le azioni di insinuazione nel fallimento.

Appare evidente che la responsabilità oggettiva non è idonea a gestire il fenomeno, poiché trattasi di una responsabilità che deriva, tra l'altro, dall'omissione di controllo e dalla mancanza del corretto utilizzo di un bene.

Ci si chiede, quindi, se non sia più opportuno fare ricorso alla “*responsabilità da contatto*” presente in Europa, dove è previsto che qualsiasi attività omissiva o commissiva determini responsabilità.

Il quarto capitolo ripercorre la ricostruzione normativa e giurisprudenziale del procedimento in materia di rifiuti, esaminando la vicenda emblematica che ha connotato un arco di tempo di oltre quindici anni in Regione Campania, conosciuto come “*Periodo dell’Emergenza Rifiuti*”.

Per quel che attiene il procedimento in materia di rifiuti il *focus* di interesse per il progetto di ricerca riguarderà: i) l'attività di pianificazione del ciclo in materia di rifiuti, ii) i rapporti tra i soggetti coinvolti in tale processo, iii) il rispetto della cadenza temporale e procedurale del ciclo gestionale, iv) la ragionevolezza dei tempi definiti dalla legge come “*perentori*”.

I casi analizzati hanno fatto emergere gravi carenze, sia nelle capacità gestionali che nel sistema dei controlli posti in essere.

Tale situazione riflette un generale e perdurante inadempimento a livello nazionale, tanto che la Corte di Giustizia ha emesso diverse sentenze di condanna.

Per la Corte, la tutela dell'ambiente esige un livello di protezione, così elevato, da comportare restrizioni alla stessa libertà degli Stati circa la valutazione delle misure concrete da adottare. La medesima Corte ha sentenziato che l'Italia, tollerando per lungo tempo sul territorio nazionale la presenza di un'infinità di discariche abusive ed illegali di rifiuti, ha violato gli obblighi derivanti dalle tre direttive europee sullo smaltimento dei rifiuti, sui rifiuti pericolosi e sull'autorizzazione e gestione delle discariche.

L'emergenza rifiuti riassume uno spreco delle risorse pubbliche, una inadeguatezza nella gestione straordinaria dell'emergenza, nonché la creazione di strutture e modelli amministrativi in cui si sovrappongono le competenze tra amministrazioni centrali ed

enti locali.

In Campania si è attuata una vera e propria stagione in cui le regole ordinarie della gestione del fenomeno afferente la complessa materia del ciclo dei rifiuti sono state sospese, con la creazione di normative *ad hoc*, dettate per un verso per fronteggiare la grave situazione di emergenza, e per altro, per approntare nuove norme che consentissero alla seconda regione italiana per numero di abitanti di tornare alla normalità.

Il fenomeno ha interessato, per la sua estensione, un territorio molto vasto. Inoltre, per i diversi ambiti di intervento interessati, da situazione con caratteristiche di eccezionalità, gradualmente e, a causa del suo prolungamento, si è trasformata in una condizione staticamente ordinaria.

La complessità del fenomeno, le difficoltà incontrate nell'impostare una risposta che potesse essere, allo stesso tempo, immediata ed efficace hanno determinato il prolungamento, oltre ogni previsione, della stagione dell'emergenza, mettendo in crisi i rapporti interistituzionali nonché quelli tra istituzioni e cittadini.

In tale contesto, non sono mancati momenti di conflitto, nell'ambito del procedimento anche di natura giurisdizionale, risolti attraverso una interpretazione elastica delle norme che, per un verso, hanno legittimato organi operanti in deroga e, al contempo, ne hanno cercato una lettura confermativa dell'inserimento di tali poteri nell'ambito nazionale, a dimostrazione della capacità di tenuta dell'intero sistema giuridico.

La stessa Legge n.26/2010 ha tentato di interpretare le esigenze dei territori e dei cittadini che non avevano, ancora, avuto risposte di sistema.

Lo stesso meccanismo delle c.d. unità di stralcio è di natura fallimentare, in quanto nella loro struttura non vengono né ad essere degli strumenti di natura liquidatoria del pregresso, né organismi preposti al superamento definitivo dell'emergenza.

Probabilmente, la previsione di un sistema rigido che descrivesse il passaggio verso il regime ordinario avrebbe consentito la individuazione di un meccanismo concreto, più immediatamente percepibile.

Al tempo stesso, emerge la difficoltà di una normazione di dettaglio in una materia rimessa alla competenza regionale, proprio in considerazione del fatto che la prolungata pregressa emergenza avrebbe dovuto indurre ad una regolamentazione della fase di passaggio più articolata che, nella sostanza, chiudesse i rapporti pregressi.

Le vicende del personale, quella dei rapporti debitori e creditori gravanti sui disciolti consorzi di bacino e, per essi, sui comuni, la destinazione e le finalità delle società provinciali, il superamento dei ritardi in ordine alle soluzioni tecniche per la gestione del ciclo sono solo alcuni dei problemi che la vicenda emergenziale ha lasciato in eredità.

Con il ritorno al regime ordinario, gli organi a ciò preposti potranno attivare ogni attività di natura programmatica, affinché la gestione del fenomeno non crei ulteriori disservizi o faccia rivivere momenti di eccezionalità.

Non da ultimo, è opportuno chiedersi se un meccanismo di controllo più penetrante, anche sull'operato degli organi operanti in condizione di deroga, avrebbe consentito una più adeguata risposta, da elaborare di concerto con le rappresentanze dei territori interessati al fenomeno.

Nel quinto capitolo, si intendono individuare alcune linee di riforma comuni, sia di breve, sia di medio – lungo periodo, finalizzate al superamento delle criticità ed alla semplificazione procedimentale.

Pur nella diversità degli ambiti del territorio coinvolti, del settore e della diversità dei relativi procedimenti, i casi esaminati dimostrano una chiara divaricazione tra interessi pubblici tutelati da diversi livelli di Governo, seppur tutti riconducibili a forme di protezione e di tutela dell'ambiente.

Il conflitto più evidente emerge proprio dalle diverse priorità delle amministrazioni centrali e di quelle locali e nel mancato coordinamento delle medesime attraverso una oculata pianificazione funzionale e temporale.

La frammentazione dei compiti e delle funzioni tra amministrazioni rende ancora più complessa la ponderazione fra gli interessi, e gli strumenti giuridici introdotti per rimediare a tali criticità (quali ad esempio la VIA o la conferenza di servizi), non sono risolutivi.

Nel corso della trattazione è emerso che il conflitto tra interessi di soggetti diversi determina la paralisi del procedimento ambientale multilivello ed il connesso processo decisionale.

In assenza di una ponderazione istituzionale ordinaria, al fine di superare la situazione di paralisi amministrativa, si interviene, con legge, imponendo una specifica soluzione (come avvenuto nel caso Bagnoli), ovvero qualificando l'intervento come emergenziale

(come nel caso dei rifiuti in Campania).

In tal modo, si “*amministra per legge*” il territorio e con esso gli interessi ambientali; ma tale decisione legislativa si presenta come “legge provvedimento” e nasce quindi sfornita di istruttoria, di contraddittorio, di partecipazione ovvero di tutti quei connotati che deve possedere il procedimento amministrativo per essere imparziale, motivato, efficiente ed efficace e, come tale, giusto.

Tale prassi dell’ “*amministrare per legge*” genera una continua turbolenza normativa, poiché il Legislatore è costretto ad inseguire la realtà del caso concreto e, nel far ciò, si producono stratificazioni di norme difficilmente comprensibili, con il rischio di attuare contraddizioni o vuoti normativi (come il caso delle soglie, inerenti il procedimento di “VIA”) che si prestano all’inserimento di scelte politiche discrezionali, tutt’altro che fondate su asseverazioni tecniche.

La complessità istituzionale, la bulimia normativa e l’eccesso di burocrazia non giovano altresì al sistema Paese. Le Riforme devono necessariamente proseguire in tale direzione di semplificazione dell’*iter* e di maggiore celerità dell’intero procedimento, senza che, però, ciò implichi una rinuncia ai momenti di confronto interistituzionale e di rinuncia all’istruttoria o all’acquisizione degli elementi tecnici a supporto del procedimento.

L’analisi dei casi esaminati conferma anche quanto sia complesso il rapporto tra politica, tecnica e amministrazione e quanto questo incida, di riflesso, sui processi decisionali posti a tutela degli interessi pubblici.

Infine, in tale direzione si rende opportuno riflettere, sempre in un’ottica di riforma, su tre elementi correlati: *a)* il peso del ciclo politico sull’azione amministrativa, *b)* la rilevanza delle valutazioni tecniche nel procedimento amministrativo e *c)* i limiti degli strumenti di coordinamento tra i diversi livelli di Governo.

# PRIMO CAPITOLO

## L'AMBITO E LA METODOLOGIA DI APPROCCIO AL PROCEDIMENTO AMBIENTALE MULTILIVELLO

### 1.1. Il contesto della ricerca ed i rapporti tra i poteri: l'emersione dell'interesse ambientale nel procedimento amministrativo e la sua collocazione multilivello

Il principio di legalità, quale fulcro del nostro Stato di diritto, prevede che sia la legge a svolgere un'azione di indirizzo sull'azione della Pubblica Amministrazione, individuando preventivamente gli interessi pubblici che quest'ultima ha l'obbligo di perseguire nello svolgimento della propria attività. Tale principio ha un fondamento costituzionale nel principio democratico che si rinviene nell'articolo 1 della Carta Costituzionale.

Tuttavia, la legge, per sua natura è generale ed astratta e questo non le consente di identificare in modo specifico e completo gli interessi meritevoli di tutela. Compete alla Pubblica Amministrazione *“calare l'interesse pubblico nell'ambito della specifica vicenda amministrativa, al fine di individuare l'interesse pubblico concreto”*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> CORSO G., *Principio di legalità ed interpretazione della legge*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p.68 e ss.

LOPILATO V., in *La Conferenza di Servizi in “La Riforma della Pubblica Amministrazione” Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi* (a cura di) MATTARELLA B.G. e D'ALTERIO E. p.90 e ss., N&T Monografie, Ed. Il Sole 24 ore.

ROMANO A., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir.proc.amm.*, 1994, p.685.

SANDULLI M.A., *Principio di legalità ed effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M.Sandulli*, in *Dir. e soc.*, 4, 2015, p. 649 e ss.

SANDULLI M.A., (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, vol.II, p.275 e ss.

SCOCA F.G., *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, p.1261 e ss.

ZITO A., *Profili funzionali del procedimento*, in CERULLI IRELLI V. (a cura di) *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene Editore, 2006, p. 158 e ss.

Tale operazione si sintetizza nel procedimento amministrativo<sup>7</sup> che rappresenta la sede in cui l'autorità pubblica esercita la propria discrezionalità, comparando gli interessi pubblici primari, secondari e gli interessi dei privati<sup>8</sup>.

L'esercizio del potere pubblico non avviene in modo isolato, in quanto la complessità dei rapporti sottintende il coinvolgimento di una pluralità di autorità competenti ad intervenire nell'adozione della decisione finale<sup>9</sup>.

L'agire amministrativo si esplica attraverso l'esercizio da parte della pubblica autorità di differenziati poteri giuridici autoritativi, concessori, ablatori, sanzionatori, di ordinanza, di programmazione e pianificazione, di imposizione di vincoli, nonché di controllo, i cui elementi risultano racchiusi nei provvedimenti finali che ne costituiscono, al contempo, esercizio e conclusione.

Tali poteri, trasfusi nei relativi provvedimenti adottati, incidono positivamente o negativamente sulla sfera giuridica altrui.

Pertanto, l'autoritatività che si esplicita nel procedimento deve essere costantemente ispirata e imprescindibilmente supportata dal principio di legalità.

Negli ordinamenti giuridici dei Paesi industrializzati si manifesta la progressiva tendenza a subordinare a poteri autoritativi di tipo permissivo la maggior parte delle

---

<sup>7</sup> SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. II, II ed. p. 1035 e ss.

MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. I, II ed., p.797 e ss.

PAOLANTONIO N., *Denuncia di inizio attività e consenso tacito dell'Amministrazione*, in *Giust. Amm.*, 1, p. 181.

FERRARA R., *Procedimento amministrativo. Semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, n.1, p. 101 e ss.

<sup>8</sup> ROMANO A., *Il procedimento amministrativo ed il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in *Il magistero scientifico di Aldo Maria Sandulli, nel centenario della nascita* (a cura di M. A. Sandulli), Napoli, 2016, p. 110 e ss.

<sup>9</sup> PAJNO A., *I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale*, in G. FALCON – B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi?* Napoli, 2015, p. 88 e ss. Il Presidente del Consiglio di Stato ribadisce la necessità “dell'introduzione, a scopi deflattivi, di rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale – le cosiddette a.d.r. (alternative dispute resolution)”. In proposito, “un espresso criterio in questo senso è già contenuto nel disegno di legge delega per l'attuazione delle nuove direttive nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni, in una materia, cioè, che assai spesso ha visto importanti innovazioni normative, poi estese, in un secondo tempo, al resto del contenzioso”.

attività economiche collegate al diritto ambientale, tenuto conto degli interessi pubblici sottesi.

Anche in Italia, la forte connotazione pubblicistica che caratterizza tutta la disciplina riguardante la protezione dell'ambiente, legittima il ricorso a strumenti di regolazione autoritativa (c.d. regime di *command e control*), rendendoli più idonei rispetto a meccanismi economici, di mercato o impositivi.

La natura del rischio ambientale e le relative ricadute sulla salute rendono imprescindibile il ricorso allo strumento autorizzatorio ed ai conseguenti regimi di controllo e sanzionatori. Autorevole dottrina ritiene che, al fine di consentire la miglior cura dell'interesse ambientale, “*strumenti autoritativi e strumenti economici vanno amalgamati e servono congiuntamente, perché i difetti degli uni sono mitigati dai pregi degli altri*”<sup>10</sup>.

A fronte della disparità degli argomenti trattati e tenuto della “pervasività” e trasversalità della materia dell'ambiente, nel presente lavoro di ricerca giuridica si è ritenuto utile privilegiare, quale filo conduttore, la dimensione multilivello e l'attività procedimentale nella concreta applicazione.

L'analisi dimostrerà come le recenti politiche di semplificazione hanno creato alcuni vuoti normativi (nel caso della VIA), mentre per le attività di bonifica il nuovo ruolo del soggetto attuatore non ha reso esente il relativo procedimento da criticità e frizioni.

Con riferimento alla metodologia sottesa alla ricerca, a fronte della diversità dei *focus* analizzati, si è ritenuto utile privilegiare, ai fini di una maggiore coerenza espositiva, una analisi giuridica volta ad indagare, in maniera più approfondita, i procedimenti ambientali multilivello di VIA, bonifiche e rifiuti, analizzandoli, in concreto, secondo il metodo induttivo applicato con finalità ricostruttive.

---

<sup>10</sup> CAFAGNO M., “*Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*” in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 170 e ss.

Il corretto inquadramento normativo di ciascun *focus* ha richiesto una iniziale disamina e comparazione della normativa vigente, nonché una ricostruzione giurisprudenziale inerente l'argomento al fine di far emergere i nodi giuridici.

Ci preme evidenziare come *“se considerato nell'azione amministrativa e come fattore giuridico, l'interesse esige una definizione nella legge astratta, nel procedimento, nelle norme che lo regolano, qui emerge che l'interesse pubblico concreto non è mai isolato e si connette con altri interessi: l'interesse privato, l'interesse diffuso, l'interesse pubblico di altre amministrazioni. Con essi l'interesse pubblico diviene partecipazione procedimentale, è dialettica tra pubblico e privato che diventano precise situazioni giuridiche soggettive che si possono spendere nel procedimento nelle istanze e che definiscono un assetto di interessi che avrà bisogno di identificazione e di valutazione”*<sup>11</sup>.

A quanto sopra rappresentato, fa da sfondo l'intrinseca dinamicità della normativa ambientale che si contraddistingue per il fatto di presupporre, necessariamente, un rapporto continuativo tra coloro che devono ottemperare alle norme di settore, la Pubblica amministrazione, le aziende<sup>12</sup> ed i soggetti a vario titolo coinvolti<sup>13</sup>.

Un dato comune ai *focus* analizzati evidenzia come, il procedimento amministrativo si svolge all'interno di un contesto amministrativo (quello della PA), frammentato per funzione e diversificato per organizzazione, dimensione e dislocazione geografica<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> CIOFFI A., *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2015, p.797 e ss. Secondo l'Autore “l'interesse pubblico è il fine dell'azione amministrativa, è espressione dell'amministrazione e della sua funzione nell'ordinamento giuridico, è l'interesse pubblico amministrativo ed è diverso dall'interesse generale...Nel diritto positivo l'interesse sembra possedere una certa rilevanza giuridica e appare ovunque dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 alla legge 7 agosto 2015 n.124. Sembra un *quid* cristallizzato nelle norme sull'azione amministrativa”.

<sup>12</sup> CASSESE S., *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 58 e ss. L'Autore constata come l'interesse pubblico è concepito come separato da quello privato e come superiore a questo. Questo giustifica la posizione di forza che l'amministrazione assume rispetto alla società.

<sup>13</sup> CASSESE S., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX secolo al XXI secolo*, in *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010 p. 483 e ss. Secondo l'autorevole teoria il diritto amministrativo è un diritto speciale, diverso da quello privato, perché fondato su una radicale diseguaglianza.

<sup>14</sup> FIORENTINO L., (a cura di) *L'organizzazione centrale dello Stato tra tentativi di innovazione e conservazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012 p. 30 e ss.



In siffatto perimetro, la frammentazione distoglie dall'unitarietà del procedimento e dall'esigenza di contemperare i diversi interessi pubblici. Inoltre, l'allocazione delle funzioni è continuamente contestata (si pensi ai frequenti conflitti Stato – Regioni), l'organizzazione obsoleta, il coordinamento inesistente o fragile, e le nomine apicali spesso riflettono scelte politiche, invece di operare un saggio bilanciamento di interessi. Si assiste, alla tendenza di ciascuna amministrazione a curare il singolo interesse pubblico trascurando le ragioni degli altri contesti e, talvolta, anche in antitesi con altre amministrazioni<sup>15</sup>.

Ciascun centro di interesse periferico (Comuni, Regioni etc.) è orientato a perseguire unicamente ed al massimo grado, l'obiettivo che gli è stato affidato: che sia la tutela dell'ambiente o lo sviluppo del patrimonio culturale etc. Il suo agire è volto ad "accaparrarsi" risorse umane e finanziarie per attuare, nel modo più rigoroso, le norme che lo tutelano trascurando di considerare gli altri interessi coinvolti, le istanze delle altre Regioni, l'impatto delle decisioni sull'ambiente, gli oneri imposti ai cittadini e, non ultimo, il valore tempo.

## **1.2. La dimensione multilivello ed il coordinamento fra amministrazioni nel procedimento: sedi di bilanciamento e peculiarità degli interessi ambientali**

La dimensione "multilivello" ci consente di approfondire il tema dell'autonomia e del coordinamento tra i diversi livelli ed il problema del rapporto tra il Governo e le amministrazioni locali, che deve essere gestito con competenza e responsabilità.

Infatti, il difficile coordinamento tra i differenti livelli di Governo costituisce il nodo nevralgico e, spesso, rappresenta una criticità per il procedimento amministrativo ambientale, che si ripropone in ogni contesto analizzato<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> CORTESE F., *L'Organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, in *Rivista trimestrale di diritto Pubblico*, Giuffrè, n.1 del 2017. L'Autore nel saggio riferisce la visione di Feliciano Benvenuti con riferimento ai profili organizzativi ed effettua una riflessione sul ruolo delle autonomie regionali e locali, al fine di evidenziare come i profili organizzativi rivestano una funzione essenziale nel diritto amministrativo.

<sup>16</sup> PAJNO S., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in *Amministrazione In Cammino*, 15 maggio 2017, p. 1 e ss. L'Autore constata come "... In Italia, l'efficace

È difficile stabilire *a priori* ed in modo immutabile quando a livello statale, si possono imporre ragioni di uniformità e migliore controllo in tema di ambiente, andando ad incidere sull'autonomia politica, organizzativa e finanziaria riconosciuta agli enti territoriali.

È risaputo, infatti, che il procedimento amministrativo è funzionale *“nella misura massima possibile, alla concreta composizione preventiva degli interessi in gioco”*. Tuttavia, *“tale affermazione astratta può essere facilmente smentita in mancanza di un adeguato disegno legislativo dell'azione e dell'organizzazione pubblica preposta alla tutela dell'ambiente”*<sup>17</sup>.

A tal proposito, la distribuzione delle competenze, proprio in quanto correlata all'attribuzione della cura di determinati interessi pubblici deve avvenire sulla base della *“competenza esatta”*, ovvero tenuto conto della concreta capacità di ciascuna amministrazione, nel settore specifico, secondo criteri, mezzi e professionalità adatti e proporzionali allo scopo<sup>18</sup>. Ne consegue che, un adeguato disegno organizzativo non può prescindere dal considerare che, per la cura degli interessi ambientali, è indispensabile il concorso e la sinergia dei vari livelli istituzionali che interagiscono e si completano.

Pertanto, preliminarmente al presente lavoro di ricerca si intende perimetrare il contesto *“multilivello”*, ovvero i soggetti che a diversi livelli di governo sono coinvolti nella tutela dell'interesse ambientale, al fine di analizzare, specificamente, le complesse relazioni intercorrenti tra gli stessi, nell'esercizio dei poteri autorizzatori e di controllo.

---

*perseguimento di molte importanti politiche pubbliche rischia di essere ostacolato dall'effetto combinato dell'articolazione delle competenze legislative ed amministrative, così come disegnata dalla riforma costituzionale del 2001, e dall'assenza di sedi istituzionali di collaborazione tra i diversi livelli di Governo”*.

<sup>17</sup> CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno 29 – 30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994, p. 75 e ss.

<sup>18</sup> FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, Editori Laterza, 2008, p. 274 e ss.

Il panorama delle competenze istituzionali delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente è talmente complesso che, spesso, risulta difficile la stessa individuazione dell'autorità amministrativa competente ad esercitare i controlli conformativi, sia preventivi che successivi.

Appare evidente che, tale complessità del sistema si traduce in inefficacia ed inefficienza delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente.

Come autorevole dottrina<sup>19</sup> ha evidenziato, il “dato patologico” spesso risiede *“nell’inusitato livello di confusione e di empirico soggettivismo che regna nelle materie ambientali, sul terreno delle relazioni intersoggettive tra il centro e la periferia, tra lo Stato e le Regioni e gli enti territoriali minori”*. *L’organizzazione amministrativa relativa all’ambiente risente della difficoltà che connota il nostro ordinamento domestico di poter ricostruire, secondo regole e principi di agevole rilevazione e di pacifica applicabilità, un plausibile e ragionevole quadro di competenze, nel quale appaiono sufficientemente chiari e fuori di discussione i compiti dei diversi soggetti coinvolti”*.

La pluralità delle dimensioni sottese all'ambiente implica la necessaria *“multireferenzialità”* degli organi che sono chiamati a valutare e regolare gli interessi ambientali. Tale carattere rende evidente la difficoltà della organizzazione tradizionale dei poteri pubblici, rispetto ad un valore ed ai sottesi obiettivi di tutela e garanzia dell'ambiente<sup>20</sup>.

In tale panorama, spetta allo Stato il compito di garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, la protezione dell'ambiente, mentre le Regioni possono solo indirettamente *“lambire”*, nell'esercizio delle proprie competenze, lo stesso oggetto di tutela, senza interferire o modificare i *“livelli adeguati e irriducibili”* di protezione riconosciuti a livello statale. Questa impostazione si sta sviluppando nella direzione di

---

<sup>19</sup> FERRARA R., *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, p.99 e ss. in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *op. cit.*

<sup>20</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè Editore, 2012, p.135 e ss.

imporre principi unitari e coerenti dei procedimenti relativi alla gestione degli interessi ambientali<sup>21</sup>, anche a livello locale.

Le funzioni amministrative sul territorio regionale “sono direttamente o indirettamente riferibili agli enti territoriali di cui è costituita la Repubblica”<sup>22</sup>. Il criterio di attribuzione di tali funzioni, avviene tenuto conto delle rispettive competenze, ed è effettuato, altresì, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza<sup>23</sup>.

L'utilizzo dei suddetti principi, quale criterio di conferimento delle funzioni agli enti locali, attua la c.d. *sussidiarietà verticale*. In tale direzione, l'attribuzione della generalità delle funzioni amministrative agli enti locali deve avvenire tenuto conto: i) delle rispettive dimensioni territoriali degli enti locali, con l'esclusione dal conferimento delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime (*principio di sussidiarietà*); ii) dell'idoneità degli enti locali a garantire, anche mediante organizzazione in forma associata, l'esercizio delle funzioni (*principio di adeguatezza*), iii) delle diverse caratteristiche demografiche territoriali, strutturali ed organizzative degli enti riceventi (*principio di differenziazione*).

Ne consegue che, restano escluse le sole funzioni amministrative che nessun ente locale, per dimensione, organizzazione o altre caratteristiche sia idoneo ad esercitare o per le quali risulti necessario, in base alla legge, l'esercizio unitario.

La riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi conferma il modello di sussidiarietà verticale esistente, aggiungendo al testo dell'articolo 118 Cost. la

---

<sup>21</sup> La qualificazione dell'ambiente in termini di “*bene giuridico*” connesso a titoli di pretesa individuali o collettivi, sembra riferibile, più che all'ambiente inteso come equilibrio ecologico globale soltanto a determinate situazioni in cui vi è un particolare assetto ambientale rispetto al quale l'individuo vanta un interesse differenziato.

<sup>22</sup> In conformità all'articolo 114, comma 1, della Costituzione, negli “*Enti Territoriali*” sono ricompresi Comuni, Province, Città Metropolitane, Regione.

<sup>23</sup> Tali principi trovano il loro fondamento nell'articolo 118, comma 1 Costituzione. In via normativa, la definizione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, si rinviene nell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997 n. 59 (c.d. Bassanini) recante “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa” che pone tali principi a fondamento del conferimento delle funzioni amministrative del c.d. “terzo trasferimento” di funzioni dallo Stato, alle Regioni e agli enti locali.

specificazione che le “*funzioni amministrative*” devono essere esercitate “*in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e responsabilità degli amministratori*”<sup>24</sup>.

Per quel che attiene le “*funzioni legislative statali*” invece, a richiesta delle Regioni, la legge deve disciplinarne l’esercizio nel rispetto degli articoli 118 e 119 della Costituzione.

Permane incertezza sulla differenza dei criteri usati per distinguere le funzioni legislative da quelle amministrative, e questo rappresenta indubbiamente un ostacolo alla semplificazione.

La maggior parte delle Regioni, nell’organizzazione approntata dal momento della loro istituzione, hanno accentrato molti compiti amministrativi di gestione “*trasformandosi da enti di governo in enti di amministrazione*”<sup>25</sup>. A ciò ha fatto seguito una circoscritta conformazione di tutte le Regioni ai principi di “*amministrazione indiretta necessaria e di sussidiarietà*”.

Nello specifico, analizzando il caso della Campania è emerso che si è scelto di limitare i conferimenti di funzioni agli Enti Locali procedendo con “*micro conferimenti settoriali*”<sup>26</sup>. Tale conferimento di funzioni è avvenuto tenuto conto delle caratteristiche tipologiche delle funzioni (i.e. di *prossimità* o di *area vasta*), nonché delle caratteristiche strutturali degli enti riceventi<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> DE MARTIN G.C., *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, Scritto destinato agli atti del Convegno “*Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere*”, svoltosi il 23 novembre 2015, Istituto A.C. Jemolo di Roma, *Amministrazione In Cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” Università Luiss, consultabile all’indirizzo <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2016/04/De-Martin.pdf>.

DEMMIG A.A., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, Osservatorio Costituzionale, aprile 2014, AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti, p.10 e ss.

<sup>25</sup> FERRARA A., *L’esercizio indiretto delle funzioni*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli Editore, 2016, Torino, p. 375 e ss.

<sup>26</sup> FERRARA A., *op. cit.*, L’avversione agli interventi di tipo organico è risultata così manifesta che la Campania è l’unica Regione a non aver dato attuazione ai conferimenti a favore degli enti locali, come previsto dal decreto n.112/1998. Secondo quanto previsto dall’articolo 4 di tale decreto, spettava alle Regioni, sentite le rappresentanze degli enti locali, conferire alle Province, ai Comuni e agli Enti locali tutte le funzioni che non avessero richiesto l’unitario esercizio a livello regionale.

<sup>27</sup> Nell’ambito delle caratteristiche strutturali degli enti riceventi si individuano: a) le *funzioni di prossimità* per i Comuni, b) le *funzioni intercomunali* per le forme associative dei Comuni di dimensioni

Dal punto di vista delle competenze, spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di funzioni fondamentali<sup>28</sup> degli Enti locali e alla Regione la determinazione residuale delle funzioni non fondamentali. Dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che viene riservata allo Stato una competenza legislativa di tipo trasversale, in ordine all'assetto delle funzioni degli Enti locali, con il compito di orientare le leggi regionali di settore. Ne consegue che, il quadro delle funzioni degli enti locali si differenzia unicamente per quel che attiene la parte non fondamentale delle medesime funzioni.

È doveroso evidenziare, altresì, che alle funzioni fondamentali individuate dallo Stato si aggiungono ulteriori funzioni amministrative che la Regione, nelle materie di propria competenza, intenda delegare a livello comunale, intercomunale o sovracomunale a enti locali o a loro forme associative.

Appare evidente che il compito rimesso al legislatore regionale è articolato. Preliminarmente occorre individuare i provvedimenti per singoli materie (c.d. di “primo trasferimento”), quindi procedere a quelli per settori organici di materie (c.d. “secondo trasferimento”), e da ultimo, a valutare in base al principio di sussidiarietà il trasferimento delle funzioni amministrative statali alla Regione (c.d. “terzo trasferimento”). Per completezza, preme richiamare i conferimenti di funzioni amministrative di carattere speciale che, di volta in volta, senza abrogare o modificare espressamente i decreti di trasferimento delle funzioni hanno ulteriormente dettagliato il quadro delle rispettive competenze amministrative.

Per quanto di nostro specifico interesse, rientrano in materie di sicura competenza regionale le funzioni riguardanti il governo del territorio e quelle inerenti interessi

---

più ridotte, c) le *funzioni sovracomunali* per gli Enti di area vasta e per le altre forme associative di Comuni operanti in ambiti territoriali ottimali per la gestione in comune di determinati servizi o compiti amministrativi.

<sup>28</sup> La nozione di *funzioni fondamentali* è stata introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001 di revisione del Titolo V della Costituzione. In proposito, è confermata una lettura di massima continuità con il precedente ordinamento costituzionale, in base al quale spetta allo Stato individuare le “*funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale*”, nell’ambito delle materie di competenza regionale, di cui all’articolo 118, comma 1 del vecchio testo della Costituzione.

collegati con quelli ambientali, in un intreccio di competenze<sup>29</sup>, rispondente al principio di sussidiarietà, che si rinviene in numerose disposizioni del Codice dell'ambiente.

In tale cornice, la Regione, pur nel rispetto della legislazione statale, potrà aspirare ad assumere il ruolo di guida di un sistema amministrativo territoriale integrato, tra Regione ed Enti locali<sup>30</sup>.

In proposito, la Corte Costituzionale ha confermato una consolidata giurisprudenza<sup>31</sup> in base alla quale, la tutela dell'ambiente di cui alla lettera s), secondo comma, dell'articolo 117, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delineata, ma connessa ed intrecciata con altri interessi regionali concorrenti. Ne consegue che, non è individuabile una "tutela dell'ambiente" quale "materia" in senso tecnico, affidata esclusivamente alla competenza dello Stato. Nell'interpretazione della medesima Corte, l'ambiente rappresenta quindi un valore assoluto, costituzionalmente protetto, e compete allo Stato il compito di fissare standard uniformi sul territorio nazionale<sup>32</sup>, non incompatibili con interventi specifici da di Regioni o Province. Tuttavia, la disciplina unitaria del bene ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria e riferita ad altri ambiti di interessi.

Pertanto, al legislatore regionale compete organizzare l'articolazione delle funzioni amministrative a livello locale, attraverso i Comuni e le Province, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali rispondente ai principi di economicità ed efficienza. Tale ruolo consente alle Regioni di provvedere, in caso di prolungata inerzia degli enti locali, all'ordinario potere sostitutivo nei loro confronti<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> La Corte Costituzionale nella sentenza 14 novembre 2007, n. 378 ha ribadito che ai fini della relativa tutela l'ambiente è una materia trasversale, che insiste su un oggetto "il territorio" su cui confluiscono altre materie regionali inerenti la sua utilizzazione.

<sup>30</sup> MERLONI F., *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012, vol. I, p. 391 e ss.

<sup>31</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.108 del 18 marzo 2005. In tale pronuncia si afferma la "trasversalità" della tutela dell'ambiente ed il "confine mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

<sup>32</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 307, 1-7 ottobre 2003 e sentenza n. 407, 10-26 luglio 2002.

<sup>33</sup> Si tratta di un potere c.d. sostitutivo differente da quello straordinario dello Stato ex articolo 120, 2 comma della Costituzione.

Le funzioni fondamentali che il legislatore statale ha riconosciuto ai Comuni e alle Province e che incidono su ambiti di indirizzo strategico, di pianificazione generale e di sviluppo economico del territorio, presentano una elevata possibilità di creare sovrapposizioni delle competenze e sono all'origine di conflitti con il ruolo attribuito a livello regionale<sup>34</sup>.

Per quel che riguarda l'articolazione degli Enti locali, si evidenzia che numerose Regioni<sup>35</sup> hanno soppresso, in quanto ritenute non necessarie, le vecchie comunità montane – enti locali e le hanno trasformate c.d. *Unioni di Comuni montani*, i cui organi sono preposti “*all'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza*”<sup>36</sup>, in modo analogo rispetto a forme associative di natura convenzionale o consortile<sup>37</sup>.

La giurisprudenza costituzionale riconduce la disciplina delle *Unioni dei comuni*, nell'ambito degli “*organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*” di cui all'articolo 117 comma 2 della Costituzione. Conseguentemente, il legislatore statale<sup>38</sup>, competente per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, prevede che sia la Regione, ad individuare, secondo i principi di efficacia, economicità, efficienza e di riduzione delle spese, e previa concertazione tra i Comuni interessati, “*la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per l'esercizio delle funzioni fondamentali che i Comuni sono*

---

<sup>34</sup> BALBONI E., *La Città metropolitana tra Regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *Federalismi*, 1, 2014.

<sup>35</sup> *Marche* - legge Regionale n.35/2013; *Molise* – legge Regionale n. 6/2011; *Piemonte* – legge Regionale n. 3/2014; *Emilia – Romagna* – legge Regionale n. 21/2012; *Valle d'Aosta* – legge Regionale n.6/2014.

<sup>36</sup> Articolo 1 comma 4 della legge 7 aprile 2014 n.56 (c.d. Legge Delrio) recante “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*”, pubblicata sulla G.U. Serie Generale n.81 del 7 aprile 2014 ed entrata in vigore in data 8 aprile 2014.

<sup>37</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 50 depositata in data 24 marzo 2015, si è espressa sui ricorsi presentati dalle Regioni Veneto, Campania, Puglia e Lombardia sulla Legge 56/2014 (c.d. Legge Delrio) riguardanti, tra l'altro, la disciplina delle città metropolitane, la definizione dei confini territoriali di competenza delle Province e la riallocazione delle relative funzioni, la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni. Per quel che riguarda questi ultimi, la sentenza della Consulta contiene la distinzione tra “*enti associativi tra enti locali costituenti enti territoriali*” (le Province e le Città Metropolitane individuate dall'articolo 114 Cost.) ed “*enti associativi tra enti locali non costituenti enti territoriali*” (disciplinati dal T.U.E.L.).

<sup>38</sup> La *legge Delrio* reca una disciplina articolata riguardante l'organizzazione delle Unioni di Comuni nell'unico articolo 1 commi da 105 a 110.



*tenuti a svolgere in forma associata*<sup>39</sup>. Appare evidente che, tali trasformazioni consentono ai piccoli comuni di gestire in forma associata anche eventuali funzioni assegnate dalla Regione, semplificando il sistema dei poteri locali, razionalizzando l'articolazione gestionale e conseguendo un indubbio risparmio di risorse.

Nella direzione volta a conseguire una riduzione dell'articolazione multilivello si colloca il tema delle Province<sup>40</sup>, dei nuovi enti di c.d. vasta area provinciale e delle Città Metropolitane<sup>41</sup>. Per quel che attiene queste ultime, si dispone che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali non fondamentali, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione. A tal fine, lo Stato e le Regioni, devono individuare in modo puntuale, mediante un accordo sancito in *Conferenza unificata*<sup>42</sup>, le funzioni non fondamentali delle Province oggetto di riordino, le rispettive competenze<sup>43</sup> e *“le risorse finanziarie, già spettanti alle Province, ai sensi dell'articolo 119 Costituzione che devono essere trasferite agli enti subentranti per l'esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali”*. Successivamente, il legislatore statale ha previsto l'adeguamento delle dotazioni organiche delle Città metropolitane, delle Province, delle Regioni a Statuto ordinario, al fabbisogno connesso alle funzioni fondamentali stabilite dalla legge

---

<sup>39</sup> Articolo 14 comma 30 del d.l. n.78/2010, come sostituito dall'articolo 19, comma 1 lett. d) del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 e convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011 n.148.

<sup>40</sup> La legge Delrio ha trasformato le province in c.d. Enti di secondo livello, senza elezioni dirette, trasferendo alcune competenze alle Regioni e riducendole da 107 a 97 di cui 10 sono diventate città metropolitane (Milano, Roma, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria). La riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi prevedeva la “decostituzionalizzazione” delle Province con il progetto di affidare ad una competenza ripartita tra lo Stato e le Regioni la disciplina degli Enti di area vasta. Nel referendum del 4 dicembre 2016 ha prevalso il “no” e la disciplina riguardante le Province resta in vigore.

<sup>41</sup> L'articolo 1 comma 89 della c.d. *Legge Delrio* rappresenta la norma chiave per gestire questa complessa articolazione multilivello.

<sup>42</sup> Tuttavia, l'accordo a valle della *Conferenza unificata* dell'11 settembre 2014 non reca l'individuazione prevista delle funzioni non fondamentali che spetta alle Regioni riassegnare. Anche il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014 che recepisce l'intesa in Conferenza Unificata precisa che “le risorse trasferite non potranno, in ogni caso, superare l'ammontare di quelle utilizzate dalle Province per l'esercizio delle funzioni precedente al riordino, tenuto conto del decreto legge 24 aprile 2014, n.66. (articolo 3 comma 3 del d.p.c.m. 26 settembre 2014), Tale decreto, prevede l'apporto delle Province e delle Città Metropolitane agli obiettivi di riduzione della spesa pubblica.

<sup>43</sup> Articolo 1, comma 91, della c.d. *Legge Delrio*.

Delrio<sup>44</sup>. Di fatto, in mancanza di una completa riforma amministrativa regionale e degli enti locali che renda più efficiente e razionale lo svolgimento delle funzioni amministrative sul territorio, unita alla riduzione delle risorse economiche disponibili, ha comportato spesso un sotto – finanziamento dei servizi e un approccio, anche alle tematiche ambientali, basato politiche prevalentemente di tipo “*riparatorio*” del danno ambientale, mentre un approccio “*preventivo*”<sup>45</sup> garantirebbe un progressivo innalzamento della tutela dell’ambiente<sup>46</sup>.

Nello specifico, l’azione preventiva consiste nel prevedere gli effetti dannosi di determinate attività umane, disciplinandole e se del caso vietandole al fine di inibire il prodursi di effetti dannosi per l’ambiente e per la salute umana.

Ne consegue che, il principio dell’azione preventiva informa tutta la legislazione ambientale e connota tutti i procedimenti autorizzatori ambientali che si pongono tra le principali finalità l’obiettivo di ridurre o eliminare alla fonte le possibili cause di inquinamento e danneggiamento dell’ambiente.

I procedimenti decisionali in materia ambientale sono ispirati al principio della prevenzione ed della necessaria integrazione con valutazioni tecniche che consentono di stabilire, in anticipo, se una determinata attività sia in grado di danneggiare o meno le risorse ambientali ed il loro equilibrio. Tale principio della prevenzione non si applica alla disciplina in tema di bonifiche, come analizzeremo successivamente nel terzo capitolo, ma connota sia il procedimento in materia di VIA, che la disciplina relativa ai rifiuti.

---

<sup>44</sup> La Circolare “Madia – Lanzetta” del 30 gennaio 2015 n.1 recante “Linee Guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili comuni al riordino delle funzioni delle Province e delle Città Metropolitane” ex art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n.190,

<sup>45</sup> Il principio di precauzione si basa su presupposti connotati da incertezza mentre quello di prevenzione su presupposti ispirati a certezza scientifica. Infatti, il principio di prevenzione fa il suo esordio nel caso in cui i danni temuti sono certi mentre quello di precauzione è chiamato ad intervenire in presenza di danni temuti per cui la soglia di intervento dell’azione preventiva viene anticipata ulteriormente. Purtroppo, mentre il principio di precauzione è definito dall’articolo 301 del d.lgs. 152/2006, non rinveniamo in tale contesto la definizione del principio di prevenzione che viene unicamente citato in più articoli.

<sup>46</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, op. cit. p.61.

*In primis*, nei procedimenti che andremo ad analizzare in concreto, si evidenzia la forte valorizzazione delle misure di regolamentazione diretta di tipo *command e control*, basate su strumenti di programmazione e pianificazione, oltre che sulla necessità di predisporre regimi autorizzatori per le attività potenzialmente dannose (autorizzazioni, concessioni, licenze) a cui fanno da contraltare previsioni di poteri di controllo e l'irrogazione di sanzioni, in caso di violazioni.

Inoltre, vige il principio per cui tutte le attività aventi incidenza sull'ambiente necessitano di una esplicita autorizzazione. Resta inteso che, tale principio, affermato con rigore in molte direttive e ribadito dalla giurisprudenza, debba trovare un necessario contemperamento, mediante l'utilizzo di strumenti più snelli per le attività con minore impatto ambientale, e presuppone una organizzazione multilivello adeguata allo scopo ed idonea ad assicurare lo svolgimento dell'azione amministrativa, secondo imparzialità e buona amministrazione (in conformità ai principi di cui all'articolo 97 della Costituzione).

### **1.3. L'attività di ricognizione dei procedimenti ambientali multilivello in ambito nazionale**

Nella definizione ed attuazione delle politiche ambientali e nella gestione del procedimento multilivello intervengono diversi soggetti, coinvolti a vario titolo<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> A livello centrale è peculiare il ruolo di primo piano svolto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in cui come è stato evidenziato si verifica una "*commistione irrisolta*" tra le funzioni d'ordine (quali ad esempio, la competenza per l'emanazione di ordinanze a tutela dell'ambiente, di interventi sostitutivi, di VIA, e bonifiche nei siti di interesse nazionale, di pianificazione etc.), le funzioni di prestazione (ovvero il finanziamento di iniziative a favore di enti pubblici o privati), le funzioni di erogazione di servizi (tra i quali sono da annoverarsi studi, ricerche, monitoraggi sullo stato dell'ambiente e accesso alle informazioni ambientali)<sup>47</sup>.

A livello centrale, inoltre, intervengono con competenze in materia di diritto ambientale altri Ministeri (quali Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della Salute, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero delle Politiche Agricole e non da ultimo il Ministero dell'Interno), l'ENEA (Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile), il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche), l'ISPRA (l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale che ha riunito le competenze dell'APAT dell'ICRAM e dell'INFS), l'ISS (Istituto Superiore di Sanità) ed infine l'ISPESL (Istituto Superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro assorbito da INAIL).

A livello periferico ci sono Regioni, Province e Comuni, oltre all'Autorità di distretto idrografico, all'Autorità di ambito territoriale ottimale, devono inoltre menzionarsi le Agenzie regionali di protezione

Dopo la “presentazione dei soggetti”, che incontreremo nel corso dell’analisi e della trattazione dei nodi giuridici sul procedimento ambientale multilivello, ci corre l’obbligo di circoscrivere la nozione di *attività amministrativa*, utile alla presente ricerca.

Per quel che concerne l’attività amministrativa in ambito ambientale è ampiamente avvertita dalla dottrina l’esigenza di una forte attivazione dei poteri amministrativi, per la tutela degli interessi ambientali.

A riguardo, gli interessi ambientali non possono non trovare una composita risposta nell’organizzazione dei pubblici poteri e nei procedimenti amministrativi che consentono di garantire, al contempo, i diritti dei cittadini e di regolare e controllare tutte le attività che ledono l’ambiente o comunque incidono sui suoi equilibri<sup>48</sup>.

Il potere amministrativo diventa, quindi, il “*potere di emanare un atto unilaterale, produttivo di effetti giuridici rilevanti anche nei confronti di altri soggetti, attribuito ad una Pubblica Amministrazione, per lo svolgimento di una funzione amministrativa*”.

Tale potere si caratterizza per essere un esercizio doveroso, non libero nel fine, ma discrezionale<sup>49</sup>, che si esplica nell’ambito di un procedimento amministrativo, soggetto a regole generali e speciali che deve concludersi in un termine definito. Altresì, l’*iter* procedimentale è soggetto a penetranti controlli di organi amministrativi e giurisdizionali, volti ad assicurare il corretto perseguimento dell’interesse pubblico. Per i suddetti caratteri, il potere amministrativo risulta necessariamente un potere di tipo unilaterale, autoritativo e coercitivo.

Tale potere amministrativo, nei confronti dei privati si esplica in atti autorizzatori, concessori, ablatori, sanzionatori, di ordinanza, di programmazione e pianificazione, di

---

ambientale, le Agenzie Sanitarie locali, le Camere di Commercio, industria, artigianato ed agricoltura ed i Consorzi obbligatori.

<sup>48</sup> GRASSI S., op. cit., p. 1130 e ss.

<sup>49</sup> MATTARELLA B. G., *Potere amministrativo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4393 e ss.

imposizione di vincoli, nonché di controllo, i cui elementi vengono trasfusi nei provvedimenti finali, che ne costituiscono, al contempo, esercizio e limite<sup>50</sup>.

I poteri autoritativi ed i conseguenti provvedimenti dell'amministrazione possono incidere favorevolmente o sfavorevolmente, su posizioni altrui, mediante situazioni di libertà individuale, di iniziativa economica, di diritti sui beni<sup>51</sup>. Questo comporta la necessità di individuare, nel principio di legalità, il parametro forte per la verifica della corrispondenza dell'attività amministrativa alle previsioni normative.

Nello specifico, i *“poteri amministrativi sfavorevoli”* sono caratterizzati da estrema eterogeneità, potendo incidere in vario modo sulle situazioni giuridiche individuali; mentre i *“poteri amministrativi favorevoli”* sono tradizionalmente di tipo concessorio o autorizzatorio. Quest'ultimo tipo di potere produce quale effetto, la rimozione dei limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio e si sostanzia nella preventiva verifica della compatibilità di detto esercizio con un interesse pubblico, nonché, nel relativo consenso espresso dall'amministrazione. L'uso di tale potere, che rende il soggetto titolare di interessi legittimi pretensivi, produce l'effetto giuridico di modificare una situazione soggettiva preesistente, consentendone l'esplicazione (se potere) o l'esercizio (se diritto) in una direzione in precedenza preclusa.

Solitamente, una volta esercitato il potere autorizzatorio e rilasciata l'autorizzazione, il privato ha la facoltà, ma non il dovere, di esercitare l'attività autorizzata. Di contro, l'Amministrazione ha l'obbligo di consentire tale attività. Residuano in capo all'Autorità: a) un potere conformativo, in quanto può impartire istruzioni e porre limiti,

---

<sup>50</sup> CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 337 e ss.

<sup>51</sup> GIANNINI M.S., ritiene che in proposito si verifichi una *“recessione della situazione giuridica del soggetto passivo che varia per specie ed intensità andando da fattispecie astratte nelle quali la situazione soggettiva di cui è titolare il soggetto si estingue (ad esempio nei casi di espropriazione, confisca) a quelle nelle quali è trasferita ad altro soggetto (come nei casi di trasferimenti coattivi), o subisce l'amputazione di facoltà più o meno essenziali (imposizione di servitù pubblica, divieti alla circolazione di beni) o è sottoposta ad un regime autoritativo scelto dall'Autorità che si sostituisce alla scelta del soggetto o la elimina totalmente (autorizzazioni ad attività, pianificazioni territoriali o economiche, discipline autoritative di negozi inter privati), o si aggrega l'imposizione di obblighi personali o patrimoniali stabiliti dall'autorità (ordini di polizia, imposizioni tributarie), oppure di obblighi di comportamenti strumentali (ordini di denunciare, di registrare) e così via, secondo criteri che possono talora giungere ad alta sofisticazione”*.

allo scopo di rendere l'attività del privato, non contrastante con l'interesse pubblico; b) un potere di vigilanza sullo svolgimento dell'attività, a seguito del quale può irrogare sanzioni.

Le posizioni individuali di vantaggio, in merito alle quali l'Autorità amministrativa può esercitare poteri autorizzatori, mediante l'adozione dei relativi provvedimenti, possono avere natura differente, ma vengono in rilievo, per l'ordinamento, limitatamente a profili di possibile contrasto con gli interessi pubblici che si contrappongono ad alcune loro utilizzazioni.

Il regime autorizzatorio prevede quindi l'assoggettamento al consenso dell'Amministrazione di date esplicazioni di situazioni individuali che, per tutti gli altri profili, sono di libertà e di vantaggio<sup>52</sup>.

Nell'ambito degli strumenti diretti ad assicurare la tutela degli interessi ambientali, ricopre una posizione peculiare l'esercizio, da parte della Pubblica Amministrazione, del potere di ordinanza<sup>53</sup>, che si esplica nel potere di adottare, in situazioni ambientali di particolare emergenza, ordinanze contingibili e urgenti, le quali hanno un contenuto non preordinato, difettano del carattere della tipicità, e sono largamente utilizzate ai fini di tutela.

La potestà dell'Autorità pubblica di ricorrere alle ordinanze di necessità, per affrontare le situazioni di emergenza ambientale, è stata espressamente prevista dalla legge, in

---

<sup>52</sup> ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, Bologna, ed. Monduzzi, 2005, IV ed., p. 298 e ss. Secondo l'Autore, le situazioni giuridiche soggettive connesse con i poteri e i provvedimenti di tipo autorizzatorio hanno normalmente il carattere di interesse legittimo di tipo pretensivo quando riferite all'interesse del potenziale beneficiario dell'autorizzazione.

<sup>53</sup> GRASSI S., op. cit., p. 1131 e ss. L'Autore evidenzia come tali provvedimenti pongono delicati problemi sul piano della legittimità, discendendo dagli stessi obblighi in capo ai soggetti privati. Le ordinanze di necessità sono atti straordinari adottabili (nel rispetto della Costituzione, delle riserve assolute di legge, dei principi europei) da Autorità Amministrative (es. Presidente della Regione competente in materia di rifiuti) sul presupposto della necessità ed urgenza del provvedere, al fine di fronteggiare un pericolo concreto ed attuale per la generalità dei cittadini, con contenuto determinabile discrezionalmente, in quanto non prestabilito dalla legge e con la capacità di incidere solo derogativamente e sospensivamente sulla legislazione in vigore, nonché con efficacia temporanea e territorialmente limitata. Ne consegue che come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (C. Cost. sent. n.127 del 14 aprile 1995), le ordinanze devono essere adeguatamente motivate, adottate in seguito di una idonea istruttoria, proporzionate al fine da raggiungere e pubblicizzate con mezzi idonei ed inoltre oltre al requisito dell'urgenza per la loro adozione è necessario non poter ricorrere ad altri mezzi ordinari (contingibilità e residualità delle ordinanze).

relazione a ciascuno dei livelli di governo del territorio, solo di recente e limitatamente alle materie di inquinamento acustico, gestione dei rifiuti e tutela delle acque<sup>54</sup>.

Per quanto attiene gli altri fenomeni ambientali e di inquinamento, la possibilità della Pubblica Amministrazione di esercitare poteri di ordinanza non è stata espressamente prevista da alcuna norma di legge. Tuttavia, trovano applicazione i presupposti formali e sostanziali richiesti dall'ordinamento, per l'esercizio del potere. Pertanto, coerentemente con l'interpretazione giurisprudenziale della normativa vigente, l'adozione di provvedimenti di urgenza viene correlata *“alla possibilità di intendere la tutela dell'igiene e della salute pubblica in senso estensivo ed evolutivo, come protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti essenziali”*<sup>55</sup>.

Pertanto, è doveroso dare atto della nascita di un diritto amministrativo “speciale”, in cui l'ambiente, nella sua natura indeterminata e di valore costituzionale trasversale ed in espansione, diviene clausola generale che *“legittima il ruolo dell'amministrazione nell'imporre il rispetto degli interessi collettivi, con strumenti autoritativi e legati alla supremazia dei poteri pubblici”*<sup>56</sup>.

In tale contesto, l'emersione di poteri esorbitanti della Pubblica Amministrazione si rinviene: i) dalle molteplici deroghe alle procedure tipiche di cui alla Legge n. 241/90, in special modo riguardo al silenzio – assenso<sup>57</sup>, ii) dall'altissima frequenza del ricorso

---

<sup>54</sup> Con il D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (anche, c.d. *“Decreto Ronchi”*), il potere di ordinanza della PA per la salvaguardia dell'ambiente viene esteso anche alla gestione dei rifiuti. In tale contesto, ai sensi dell'articolo 191 del D.lgs. 152/2006 il Presidente della Giunta regionale o provinciale o il Sindaco, nell'ambito delle rispettive competenze, possono emettere ordinanze contingibili ed urgenti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, al fine di consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti per garantire un elevato livello di tutela della salute pubblica e dell'ambiente qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità. Per tali caratteri e perché strettamente connesse ad esigenze di necessità ed urgenza l'efficacia delle ordinanze non può essere superiore a sei mesi.

<sup>55</sup> Consiglio di Stato, V sezione, sent. n.1904, 2 aprile 2001 n.1904. Analogamente si era espresso in precedenza il Consiglio di Stato, V sezione il 13 settembre 2001 con sentenza n. 730 ed ancora il 19 maggio 1998 con sent. n.623 V.

<sup>56</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op.cit. p. 166 e ss.

<sup>57</sup> MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, p. 1143 e ss. e *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente* p.308 e ss. op. cit. Prima dell'entrata in vigore della Riforma Madia, si prevedeva che *“se la normativa è volta direttamente a tutelare l'ambiente e dunque quest'ultimo è l'interesse primario, allora operano le regole ordinarie, talvolta ancora più semplificate, anche con misure sostitutive, poiché la suprema salus è l'ambiente; Se l'ambiente è solo uno dei valori che entra in comparazione con altri interessi che sono primari nel procedimento, allora si ha l'effetto di rallentare le procedure cui accede, oltre che di arrestare il*

ai piani ambientali, *iii*) dalla sussistenza di intensi poteri discrezionali, che caratterizzano l'attività di controllo svolta dalle amministrazioni ambientali, a cui fa da sfondo, una forte discrezionalità tecnica che connota tutta la materia del diritto ambientale.

E' stato evidenziato come la compresenza di tutti questi connotati, l'intensità delle previsioni, l'esistenza di regole procedurali autonome e l'ancoraggio ad un concetto indeterminato, come l'ambiente, finiscono per attribuire all'Amministrazione un potere di intervento nei confronti degli altri interessi in conflitto (che pure possono afferire ad altri interessi pubblici), tali da indurre a parlare di un "*regime amministrativo speciale*", che richiede altresì l'adattamento continuo dell'ordinamento, al mutare dei fattori sociali<sup>58</sup>.

La tutela dell'ambiente e le correlate attività per la prevenzione degli inquinamenti occupano, una posizione di peculiare rilievo nell'ambito dei compiti attribuiti alla Pubblica Amministrazione. A riguardo, quest'ultima è chiamata a svolgere funzioni di natura particolarmente complessa, aventi connotazione autoritativa, tecnica e di mera gestione<sup>59</sup>.

Come anticipato, le azioni a difesa di tale interesse si traducono in programmi, controlli e attività finalizzate a garantire che le iniziative economiche e di intervento sul territorio, non incidano negativamente sull'ambiente.

Tenuto conto della esigenza di assicurare la tutela ambientale sono posti in capo all'Amministrazione compiti di "*prestazione materiale*" e compiti di tipo "*precettivo –*

---

*procedimento, a dimostrazione che, all'interesse primario, si sovrappone l'ambiente che è costantemente interesse super primario*".

<sup>58</sup> MORBIDELLI G., op.cit., pag. 1163 e ss. L'essenziale dinamicità degli interventi di tutela ambientale viene assicurata da poteri conferiti ad organi tecnici ed amministrativi, volti ad adeguare tale tutela ai mutamenti che la realtà (e la capacità di percezione della stessa) subisce nel tempo. Il *favor* verso la protezione dell'ambiente opera in modo tale che di fronte ad esigenze di protezione ambientale, gli spazi liberi dell'ordinamento "*cedono*". Proseguendo, l'Autore riguardo ai "concetti giuridici indeterminati" ritiene che gli stessi si riempiono di contenuti mediante "l'inserimento in essi di precetti attraverso una valutazione *ad hoc* operata dall'interprete che tiene conto della evoluzione sociale, di nuove acquisizioni tecnico – scientifiche, di nuove esigenze del mutare del costume. A differenza dei "concetti giuridici indeterminati" che vengono riempiti dall'interprete, l'ambiente viene riempito soprattutto dal Legislatore".

<sup>59</sup> DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, p. 133 e ss.



*autoritativo*”. A fronte dell’esercizio di questi ultimi, il rapporto giuridico tra Amministrazione e soggetto privato assume le vesti di una “*soggezione speciale, costituita sia dall’assoggettamento del privato ad un regime autorizzatorio, sia dall’attribuzione di poteri ispettivi e prescrittivi all’autorità di controllo, con finalità preventive*”<sup>60</sup>.

#### **1.4. Metodi e modelli di tutela dell’ambiente ed esercizio dei compiti in sede amministrativa**

Il procedimento “*è il più duttile e versatile strumento dell’azione amministrativa, mediante il quale si possono raggiungere una molteplicità di obiettivi diversi*”<sup>61</sup>.

Nell’ambito del procedimento amministrativo si concretizza la ponderazione di interessi pubblici e privati e si esplica la discrezionalità amministrativa, ovvero la scelta dell’equilibrio tra gli interessi da preferire, nel caso concreto.

In particolare, il procedimento amministrativo, in relazione agli interessi ambientali assume un rilievo c.d. “*assorbente*”, almeno per due ordini di motivi: *a)* la natura trasversale e multi - referenziale del concetto di ambiente”, da cui consegue l’esigenza di integrare le valutazioni ambientali in tutti gli altri procedimenti; *b)* il ruolo decisivo che, nella stessa definizione dell’oggetto della tutela, assumono i principi dell’azione amministrativa destinati a garantire il bilanciamento degli interessi ambientali, con gli

---

<sup>60</sup> DELL’ANNO P., *op. cit.*, p.135 e ss.

<sup>61</sup> GIANNINI M.S., in *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, Giuffrè vol. I. L’illustre Giannini ricostruisce il procedimento come “*una forma preordinata di svolgimento dell’attività amministrativa*” sostenendo che “*è possibile constatare che l’attività amministrativa degli Stati contemporanei si svolge mediante procedimenti amministrativi: ciò costituisce un principio del diritto amministrativo contemporaneo*”.

SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940 (ristampa inalterata, Milano, 1964) e SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, p.4510 e ss.

SCOCA F.G., *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir.amm.*, 1, 1995, p.1 e ss.

ALBISINNI F.G., GIARDINO A., *Il Procedimento amministrativo* in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo, Dieci lezioni*, Strumenti Il Mulino, 2017, p. 23 e ss.

altri interessi, affidati alla tutela dei pubblici poteri e connessi con la tutela dell'ambiente<sup>62</sup>.

Prima dell'entrata in vigore della L. n.241/90 non esisteva una disciplina generale del procedimento amministrativo, regolato solo con riferimento ad alcune tipologie di atti, mentre nei restati spazi si riempiva di contenuti mediante il ricorso ad una eccessiva discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Vi erano quindi molteplici sollecitazioni all'adozione di una disciplina generale del procedimento, auspicata al fine di raggiungere gli obiettivi di *“democratizzazione e di semplificazione”* dei *“modi di esercizio”* della funzione amministrativa.

Con l'adozione della Legge n. 241/90, l'ordinamento si completa con le *“nuove norme sul procedimento amministrativo”*, che impongono una *“attività amministrativa”* conforme ai *“criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza”*.

Dopo diversi anni, il nuovo intervento inserisce le modifiche in tema di procedimento amministrativo, nel più complesso piano di riordino e di Riforma della Pubblica Amministrazione. L'obiettivo dichiarato dei recenti Decreti attuativi della Riforma Madia, che coinvolgono anche il procedimento amministrativo, è quello di procedere ad una semplificazione legislativa delle regole e ad una conseguente celerità nello svolgimento dell'*iter* procedimentale.

Nella disamina cercheremo di verificare: *a)* il raggiungimento, in concreto, di tale obiettivo di Riforma, *b)* come l'attuazione di tale semplificazione si riflette sul rispetto delle garanzie procedurali e sui principi, tempi e fasi del procedimento, predisposti per valutare in modo contestuale e congiunto gli interessi coinvolti e *c)* come tale proposta

---

<sup>62</sup> GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, pag. 194 e ss. L'Autore disegna il diritto all'ambiente, soprattutto, come *“diritto al procedimento”* nella convinzione che *“piuttosto che definire lo schema di un diritto fondamentale all'ambiente, occorre avere la garanzia che questo compito venga svolto secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, di informazione e di partecipazione”*... *“ i diritti procedurali e le garanzie nel corretto svolgimento del procedimento amministrativo diventano quindi centrali per giungere alla stessa corretta definizione dell'obiettivo da raggiungere. La qualità degli equilibri ambientali e la salubrità degli elementi e delle risorse della natura sono determinati in buona sostanza, dalla qualità del metodo con il quale si costruiscono i processi decisionali”*.

di Riforma si coniuga con la prevista invarianza del sistema delle competenze delle singole amministrazioni coinvolte.

In particolare, il Decreto Legislativo 30 giugno 2016 n. 127 ha provveduto - in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015 n. 124 - ad una "rivisitazione" dell'istituto della "Conferenza di Servizi".

Come concepita nella legge 241/90, la *Conferenza di Servizi* necessitava di una modifica strutturale, in quanto le modalità di funzionamento erano basate su riunioni fisiche o a distanza.

L'articolo 1 del Decreto 127/2016 ha sostituito gli articoli 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241<sup>63</sup>.

Con tale intervento, lo svolgimento della Conferenza di servizi dovrà avvenire in modalità "asincrona", cioè mediante lo scambio di note e documenti su piattaforme informatiche, senza la necessaria presenza simultanea di tutti i partecipanti. Questo si inserisce nell'enfasi sulla digitalizzazione che fa da sfondo al complessivo progetto di Riforma della Pubblica Amministrazione<sup>64</sup>.

Tuttavia, come verrà illustrato nel prosieguo della presente trattazione, nonostante l'introduzione di tali strumenti di snellimento procedurale e di semplificazione, permane la tendenza conservatrice della Pubblica Amministrazione che persevera in prassi consolidate ed è restia nell'implementare i nuovi modelli organizzativi e procedurali<sup>65</sup>.

Si evidenzia altresì, la scarsa sensibilità della Pubblica Amministrazione verso il "fattore tempo" che genera ritardi e si ripercuote negativamente sui rapporti civili, economici e, non da ultimo, sull'ambiente.

---

<sup>63</sup> Il Consiglio di Stato ha reso il parere su tale schema di Decreto, Commissione Speciale del 7 aprile 2016 n. 890.

<sup>64</sup> La Legge 124/2015 si apre con un articolo dedicato ai "diritti digitali" nei confronti della Pubblica Amministrazione.

<sup>65</sup> CASSESE S., *Riformare l'amministrazione per legge*, in *L'organizzazione amministrativa in La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi* (a cura di) MATTARELLA B.G. e D'ALTERIO E., presentazione di Marianna MADIA, *Norme e Tributi, Monografie*, 2017, Il Sole 24 Ore, p. 21 e ss.

MATTARELLA B.G., *La riforma amministrativa: istruzioni per l'uso*, in *Burocrazia e Riforme, L'innovazione della pubblica amministrazione*, Il Mulino Saggi, 2017, p.81 e ss.

## 1.5 Le ragioni e la metodologia di ricerca giuridica

Nel presente lavoro di ricerca, ai fini dell'individuazione dei procedimenti, si è dato prevalenza al criterio fondato sulla rilevanza dell'atto per l'ambiente e sull'impatto atteso dello stesso, anche tenuto conto dei recenti interventi di riforma amministrativa<sup>66</sup>. L'interrogativo a cui si è cercato di trovare una risposta, nei diversi contesti, è se il procedimento amministrativo riesca a favorire il controllo sull'esercizio del potere<sup>67</sup>. Quindi individuata la risposta si è cercato di analizzare: *i*) se ci sono rischi per l'autonomia e a che "livello" collocare tali scelte; *ii*) le implicazioni sull'*accountability*, *iii*) l'estrema *ratio* del controllo giurisdizionale.

Le conclusioni sono diverse, a seconda della prospettiva assunta come preponderante.

Sottesa a tali riflessioni vi è l'idea che ha portato all'introduzione della legge generale sul procedimento amministrativo<sup>68</sup> e che vede in questo, uno strumento di garanzia dei diversi interessi<sup>69</sup>.

Anticipando in sede procedimentale le garanzie proprie della fase processuale, si ottiene il duplice risultato di aumentare il grado di condivisione della decisione<sup>70</sup> ed, al contempo, di deflazionare il contenzioso<sup>71</sup>.

---

<sup>66</sup> VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, vol. XXII, 2016 a, n. 5 p. 578 – 584.

VESPERINI G., *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?*, in *Giorn. dir. amm.*, vol. XXII, 2016 b, n. 2, p. 153 e ss.

<sup>67</sup> CHITI M., MARCHETTI B., CIRILLO P., in *Giustizia amministrativa ed economica. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno e comparato* (a cura dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa), Milano, 2017.

<sup>68</sup> BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim.scien.amm.*, XXV, 1968, I, p. 6 e ss. Tale concetto può rinvenirsi anche in scritti più recenti del medesimo Autore quale BENVENUTI F., *Scritti giuridici*, Milano, 2006 p. 3467 e ss. In proposito, l'Autore si chiede "quanti errori potrebbero essere evitati, quanti ritardi potrebbero essere superati, quante cause giudiziarie potrebbero non sorgere se, fin dal principio, il cittadino potesse offrire alla pubblica amministrazione quegli elementi di giudizio che egli è oggi costretto a presentare al giudice?".

<sup>69</sup> FERRARA R., *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla "specialità" amministrativa ad un diritto amministrativo di garanzia?*, in FERRARA R. – SICARDI S. (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto*, Padova, 1998, p. 151 e ss. In tale contesto si afferma che "il terreno elettivo nel quale dislocare le "garanzie" del privato (a parziale temperamento di un diritto amministrativo che era, innanzitutto, "garanzia" dell'amministrazione) fu individuato nel procedimento amministrativo, anziché nell'espansione, per qualità e quantità, dei mezzi, degli strumenti e delle procedure di diritto comune, pur già utilizzabili in limitati campi da parte della pubblica amministrazione".

Appare evidente che, ciò richiama la necessità di un controllo sostanziale e procedimentale di più facile accessibilità sull'attività amministrativa<sup>72</sup>.

Certamente, considerate le peculiarità, si avverte in maniera diffusa l'esigenza di un intervento legislativo sul procedimento ambientale multilivello, tenuto conto delle molteplici lacune<sup>73</sup>.

Come osservato dal prof. Cassese, in questa fase storica *“si registrano assenza di finalità, valori, programmi, “scollamento” dalla realtà, promesse facili. Sono sintomi delle incertezze. Le forze politiche non sanno misurare il loro seguito elettorale, non sanno a quale elettorato fare appello, vista la sua mobilità (alla quale corrisponde la “liquefazione” dei partiti), non hanno dirigenze collegiali che discutano. Ne discende questo stato di cose, dominato dall'incertezza e dalle ambiguità”*<sup>74</sup>.

Non dobbiamo tralasciare che la politica rappresenta innanzitutto un fatto della *“polis”*, della comunità, e che *“burocrazia e classe politica non sono due parti contrapposte, sono due attori del sistema, il cui operato, nella distinzione dei ruoli, deve necessariamente raccordarsi: prima nella definizione di regole e di normative che abbiano la sola stella polare dell'interesse generale dei cittadini – contribuenti, poi nell'execution affidata a competenze tecniche ben consapevoli del proprio ruolo”*<sup>75</sup>.

Politica vuol dire impegno collettivo, e quindi responsabilità anche nei confronti dell'ambiente.

---

<sup>70</sup> FEBBRAJO A., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1991, p. 51 e ss. Secondo l'Autore affinché *“l'esito del processo sia accettato, è necessario sviluppare strategie dirette ad impegnare, a coinvolgere la parte”*. Il procedimento è un importante strumento che vincola progressivamente il comportamento dei soggetti coinvolti *“come una catena di promesse”*.

<sup>71</sup> RAMAJOLI M., *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir.amm.*,1-2, 2014 p. 4.

<sup>72</sup> LUCIANI F., *Funzione amministrativa, situazioni soggettive e tecniche giurisdizionali di tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2009, p. 975 e ss.

<sup>73</sup> CHITI M.P., *L'effettività della tutela avverso la pubblica amministrazione nel procedimento e nell'amministrazione giustiziale*, Bologna, 2009, p.545 e ss.

<sup>74</sup> CASSESE S., *Incertezza ed anticorpi*. in *Primo Piano, Tracce*, febbraio 2018, p.12 e ss.

<sup>75</sup> FIORENTINO L., *Una burocrazia di eccellenze per interagire con i privati, il Rinnovo della macchina centrale*, in *il Sole 24 ore*, 21 agosto 2018, p.4.

I recenti interventi<sup>76</sup>, hanno cercato di ricondurre le modifiche sul procedimento amministrativo, nel più ampio contesto della riforma della pubblica Amministrazione; è invece indispensabile un intervento *ad hoc* che, al contempo, assicuri alle decisioni in materia di ambiente maggiore legittimità e maggiore trasparenza, e garantisca un adeguato bilanciamento, considerati i molteplici interessi in rilievo.

In tale panorama, solo l'intervento legislativo - per le modalità democratiche di formazione e la rappresentatività - riuscirebbe ad essere garantista nell'individuazione delle priorità, ed a ricondurre le scelte della politica, nei binari di un metodo giuridico coerente a livello nazionale e rispettoso degli interessi ambientali<sup>77</sup>.

Nella selezione dei casi concreti<sup>78</sup>, oltre al personale interesse per il tema specifico si è dato rilevanza all'interesse generale e all'attualità del tema trattato<sup>79</sup>. Tale aspetto è

---

<sup>76</sup> CASSESE S. – MATTARELLA B.G., *L'eccesso di regolazione ed i rimedi*, sulla scorta della constatazione che "la riforma è diventata una funzione pubblica permanente", in CASSESE S., GALLI G., ARSI' M., DE CAPRARIIS G. (a cura di), *L'Italia da semplificare*, p. 21 e ss. Sul tema si veda anche VANDELLI L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, 2006.

<sup>77</sup> APERIO BELLA F., *Tra Procedimento e Processo, Contributo allo studio delle tutele nei confronti della Pubblica Amministrazione, Contributi di diritto Amministrativo, Studi e Monografie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 13-14. Secondo l'Autore attualmente, si assiste, al contrario, al "fenomeno della dichiarata "abdicazione" della funzione legislativa della giurisdizione, demandando a quest'ultima un ruolo di supplenza e creazione, anche tramite il proprio intervento nomofilattico, che, in disparte ogni considerazione sui problemi di compatibilità con lo Stato costituzionale di diritto, contribuisce al sovraccarico dell'organo giurisdizionale e alla sempre minore capacità di quest'ultimo di far fronte, da solo, alle istanze della collettività".

<sup>78</sup> Dando conto, sin da ora della "parzialità" che connoterà la selezione degli istituti e dei fenomeni che si intendono esaminare, in quanto, come rilevato già in dottrina "anche i cultori del diritto positivo (come usava definirsi Ledda), quando debbono riferire sui risultati dell'osservazione di mutamenti, di evoluzioni e di tendenze ... necessariamente raccontano una loro storia", ved. LEDDA F., *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in FERRARA R. – SICARDI S. (a cura di) *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, op. cit. p.151 e ss.

<sup>79</sup> NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione* (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo), in *Riv. dir. proc.*, 1980, in *Scritti giuridici*, Milano, 1996, III, p. 1429 e ss. e anche SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, in *Scritti giuridici*, III, Napoli, 1990, p. 57 e ss. Con riferimento al rapporto tra procedimento e processo amministrativo NIGRO contrapponeva il modello della "separazione" a quello dell'"alternatività". Progressivamente, si è passati ad una ulteriore prospettiva che vede il riconoscimento al procedimento del ruolo di "centro di gravità" della protezione giuridica del cittadino che ha richiesto la "processualizzazione", ma anche la "marginalizzazione" della tutela giurisdizionale. L'Autore giunge a sostenere un terzo modello dell'"integrazione tra procedimento amministrativo e processo giurisdizionale, che consenta di massimizzare le tutele in entrambi gli ambiti.

Nel presente lavoro di ricerca, prendendo le mosse da un approfondimento integrato delle fonti legislative, giurisprudenziali e dottrinali, passando attraverso una visione statica propria del piano definitorio, il procedimento verrà esaminato in concreto come forma ed esercizio del potere.

emerso anche nel corso di numerosi dialoghi ed interviste con esperti del settore e studiosi.

L'individuazione dei procedimenti ambientali rappresenta il punto di partenza per ricostruire la normativa del settore del riferimento, al fine di analizzare "con metodo costruttivo" i problemi che si presentano agli "addetti ai lavori" nella realtà multilivello, in cui lo specifico procedimento ambientale trae origine e svolgimento.

L'analisi normativa ha consentito di delineare la prospettiva generale, indicare i paradigmi indispensabili, la cornice ed il perimetro di riferimento. Successivamente, siffatti paradigmi ricostruttivi sono arricchiti da un'analisi giurisprudenziale del singolo procedimento finalizzata ad interrogarsi sulla "*realtà effettuale, sociale, politica ed economica*"<sup>80</sup> e sui relativi impatti della regolamentazione ambientale.

In merito all'acquisizione dei dati per lo svolgimento delle analisi si è fatto ricorso ad interviste ed alla somministrazione di questionari.

Si sono inoltre consultate le banche dati esistenti (ISTAT etc.), al fine di capire quali sono le statistiche dei procedimenti e quali gli effetti prodotti da una certa legislazione.

Per avere una dimensione esauriente, è stata fatta una ricognizione di studi e segnalazioni di carattere tecnico-specialistico, e sono stati analizzati differenti *report* ambientali sia su base nazionale che regionale.

Il Metodo che è stato seguito è "*misto*". Il punto di partenza è stato un approccio di tipo sistematico, inteso come ricostruzione di una gerarchia di principi, istituti e norme, in cui cercare una coerenza sistemica del singolo procedimento analizzato. A questo ha fatto seguito il metodo problematico legato a ciascuno studio casistico. Infine, si è cercato di operare una comparazione e ragionare in termini di criticità, profili di legittimità e di efficienza dei modelli.

Nel corso della ricerca è emersa l'ipotesi di analizzare singoli processi di innovazione mettendo in luce le scelte degli attori che, operando in un contesto in continuo

---

<sup>80</sup>TORCHIA L., *Guida alla ricerca per giovani giuristi*, (con BATTINI S., CASINI L., CASSESE S., CHITI E., MATTARELLA B.G., NAPOLITANO G., SANDULLI A., VESPERINI G.), Edizioni IRPA, 2012.

movimento hanno modellato il *design* del cambiamento. Per questa via, diventa possibile estrapolare delle *policy* comuni ed interrogarsi sull'indirizzo della riforma amministrativa<sup>81</sup> rispetto alle caratteristiche dell'ambiente.

Nel periodo di svolgimento della ricerca si è inoltre svolta una intensa attività di monitoraggio costante dei procedimenti e della regolazione attivata da Regioni ed enti locali.

A riguardo, è sentita l'esigenza di acquisire un supporto tecnico specialistico mediante la costituzione di tavoli tecnici, a carattere non stabile, a cui far partecipare i soggetti coinvolti a vario titolo e gli *stakeholder* interessati<sup>82</sup>.

Un dato incontestato è certamente la peculiare complessità organizzativa derivante dal fenomeno della globalizzazione: lo Stato vede sottrarsi le attribuzioni, al contempo, da istituzioni comunitarie e sovranazionali e da realtà locali mantenendo sempre, in parte, la competenza<sup>83</sup>.

In tal modo non si attua "sottrazione- riallocazione" bensì moltiplicazione di competenza e quindi complessità verticale che impone una ulteriore ricerca della dimensione ottimale in cui allocare le competenze<sup>84</sup>.

Questo si rende ancora più necessario con riferimento ai procedimenti ambientali a causa della trasversalità della materia e del disallineamento tra la dimensione dei problemi e quella dei livelli territoriali chiamati a gestirli<sup>85</sup>.

Questo dato è emerso in maniera evidente dai risultati ottenuti somministrando un breve

---

<sup>81</sup> APERIO BELLA F., op. cit. , p. 13 e ss..

FIorentino L., *L'organizzazione amministrativa*, in *La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Mada) e ai decreti attuativi*, (a cura di) Bernardo Giorgio MATTARELLA ed Elisa D'ALTERIO, presentazione di Marianna MADIA, *Norme e Tributi, Monografie*, 2017, Il Sole 24 Ore, p. 179 e ss.

<sup>82</sup> TORCHIA L., *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto in I nodi della Pubblica Amministrazione*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, Editoriale Scientifica, 2016, Napoli, p. 17 e ss.

<sup>83</sup> HINNA A., *Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009, p. 17 e ss.

<sup>84</sup> TORCHIA L., *La dinamica del diritto amministrativo*, Dieci Lezioni, (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2017, p. 13 e ss.

<sup>85</sup> NAPOLITANO G., *Le funzioni pubbliche. L'approntamento delle infrastrutture, il governo del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, II edizione, Strumenti Il Mulino, 2017, p. 19 e ss.



questionario (grazie al supporto della *Giunta Regione Marche “Servizio Tutela, Gestione e Assetto del Territorio”*) a tutte le Regioni al fine di individuare la ripartizione di competenze nella gestione dei procedimenti di VIA, Rifiuti (articolo 208 d.lgs. 152) e Bonifiche (articolo 242 d.lgs. 152).

I risultati del questionario sono riassunti nella tabella di seguito riportata e costituiranno parte di ulteriore approfondimento, tenuto conto degli obiettivi della ricerca.

(dati aggiornati al 30 aprile 2018)

<b>REGIONE</b>	<b>VIA</b>	<b>RIFIUTI</b> (art. 208 d.lgs. 152/2006)	<b>BONIFICHE</b> (art. 242 d.lgs 152/2006)
<b>Marche</b>	Regione e Province (In base a soglie o tipologie di progetti)	Province	Province
<b>Piemonte</b>	Province	Province	Province
<b>Abruzzo</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Liguria</b>	Regione (No deleghe ad altri Enti)	Regione (No deleghe ad altri Enti)	Regione (No deleghe ad altri Enti)
<b>Puglia</b>	Delega sia a Province sia a Comune (solo per attività minerarie) sin dal 2007	Provincia	Regione e Provincia competente per individuazione del responsabile dell'inquinamento
<b>Toscana</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Campania</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Molise</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Umbria</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Basilicata</b>	Regione	Province	Province e Comuni
<b>Emilia Romagna</b>	ARPAE e Regione	ARPAE	ARPAE
<b>Lombardia</b>	Regione/Province/ Comune in base alla tipologia di opera	Regione Province	Regione o Comune
<b>Valle D'Aosta</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	Regione	Regione	Regione
<b>Calabria</b>	Regione	Regione	Comuni
<b>Sardegna</b>	Regione	Regione	Regione

## SECONDO CAPITOLO

### LA “NUOVA” VIA: UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO “*IN PROGRESS*”

#### 2.1. Il contesto normativo e procedimentale di riferimento

La necessità di una tutela completa ed effettiva dell’ambiente, quale interesse pubblico di primaria rilevanza, impone la valutazione preventiva, nell’ambito di peculiari procedimenti, delle attività potenzialmente idonee a comprometterlo o danneggiarlo<sup>86</sup>.

Per quel che di nostro peculiare interesse, la “*valutazione di impatto ambientale*” (in prosieguo, per brevità anche “VIA”<sup>87</sup>), è un procedimento diretto a verificare la compatibilità o meno con l’ambiente di progetti relativi ad opere da realizzare, su un determinato territorio<sup>88</sup>.

Come ribadito dalla giurisprudenza, la funzione della valutazione di impatto ambientale consiste nel valutare “*se le opere da realizzare abbiano una incidenza negativa sugli elementi naturalistici del territorio, modificandolo in misura più o meno invasiva e penetrante*” ed altresì se “*tali alterazioni possano ritenersi accettabili alla stregua di un giudizio comparativo che tenga conto, da un lato, della necessità di salvaguardare preminenti valori ambientali, e dall’altro, dell’interesse alla realizzazione dell’opera*”<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, vol. 23 n.1, p. 42 e ss.

TORCHIA L., (a cura di), *Amministrazione e tutela dell’ambiente*, in *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, Strumenti, Il Mulino, 2017 p. 171.

CAFAGNO M. e FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell’ambiente*, in DELL’ANNO P. e PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, Cedam, 2012 vol. I, p. 487 e ss.

<sup>87</sup> La VIA introdotta nel 1985 con una Direttiva Europea è un procedimento amministrativo multilivello finalizzato a valutare preventivamente gli effetti sull’ambiente di opere pubbliche o progetti privati quali porti, dighe, raffinerie etc. La *ratio* alla base di tale procedura è quella di valutare che l’attività da realizzare sia compatibile con lo sviluppo sostenibile e consenta una equa distribuzione di vantaggi tra i soggetti interessati e la collettività.

<sup>88</sup> FRACCHIA F., *Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale*, in Ferrara R., (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, Cedam, 2000, p. 90 e ss.

<sup>89</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 gennaio 2006 n.129.

Preme anticipare che “*la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) viene spesso utilizzata in modo distorto, per negoziare e compensare interessi diversi dalla tutela dell’ambiente*”<sup>90</sup>.

La *ratio* della VIA è ispirata alla filosofia comunitaria della c.d. *prevenzione* e svolge la funzione di valutare e prevenire gli effetti di un progetto su una pluralità di fattori, quali l’uomo, la flora, la fauna, il suolo, l’aria, l’acqua, il clima, il paesaggio, i beni materiali e culturali<sup>91</sup>.

Proprio tale funzione consente, la vigenza di peculiari principi<sup>92</sup> che tengano conto dell’interazione dell’interesse ambientale, con altri interessi oggetto di ponderazione, nell’ambito delle procedure autorizzatorie di determinati impianti ed opere.

L’Autorità competente per la VIA è selezionata tenuto conto della rilevanza e delle dimensioni dei progetti; in particolare, viene assegnata allo Stato, e quindi al Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per i

---

<sup>90</sup> TORCHIA L., (a cura di), *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in *I nodi della Pubblica Amministrazione*, IRPA Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, Editoriale Scientifica, 2016, p. 16.

<sup>91</sup> Come previsto dall’articolo 3 della Direttiva CEE 85/337 del 27 giugno 1985.

<sup>92</sup> TORCHIA L., *Studiare il diritto amministrativo oggi. I principi*, in *La dinamica del diritto amministrativo*, op. cit. p.10.

Nel procedimento si realizza la ponderazione degli interessi pubblici e di quelli privati. Nel tempo, si è passati verso una maggiore “apertura democratica” del procedimento amministrativo in cui si cerca di attuare una composizione dei molteplici interessi ricorrendo ai principi che svolgono un “ruolo ordinatore” dell’azione amministrativa.

L’origine di tali principi è eterogenea. Alcuni sono stati elaborati dai giudici nazionali, altri hanno derivazione comunitaria o sovranazionale.

Per citarne alcuni si richiamano il *principio di legalità* a cui deve informarsi tutta l’azione dell’amministrazione (articolo 97 Costituzione identifica la legge quale titolo e fondamento di tutti i poteri amministrativi) nei rapporti con i cittadini e nel funzionamento del circuito democratico. Sono altresì applicabili i principi di *buon andamento* ed *imparzialità* della Pubblica Amministrazione ed i relativi corollari di *economicità*, *efficacia* ed *efficienza*. Si richiamano inoltre i principi di *proporzionalità* e di *trasparenza*. Non possiamo tralasciare di richiamare inoltre i principi tratti dall’ordinamento europeo, i c.d. “*principi dell’ordinamento comunitario*” ovvero il *diritto ad una buona amministrazione* (art. 42 della CEDU) che riconosce ad ogni individuo “il diritto di essere ascoltato, prima dell’emanazione di un provvedimento che gli rechi pregiudizio, il diritto di accesso alla documentazione che lo riguarda, l’obbligo di motivare le decisioni amministrative ed il diritto che le questioni che lo riguardano, nei procedimenti dinanzi alle istituzioni dell’Unione europea, siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole”.

beni e le attività culturali<sup>93</sup>, per i progetti elencati nell'Allegato II, e alle Regioni<sup>94</sup> per i progetti contenuti negli allegati III e IV<sup>95</sup>.

Nel delineare la disciplina della valutazione di impatto ambientale, la Direttiva CEE 85/337 la rendeva assimilabile alle *species* delle autorizzazioni amministrative.

In proposito, una parte della dottrina ritiene l'istituto quale "*rimozione di limiti posti alla libera attività individuale per ragioni di ordine pubblico*"<sup>96</sup>, altra invece è orientata a riconoscere a tali autorizzazioni la natura di "*atto ampliativo della sfera giuridica del destinatario, con efficacia costitutiva di nuovi poteri, facoltà e diritti*"<sup>97</sup>.

Entrambe le impostazioni convergono nel ritenere che, una funzione importante dei procedimenti autorizzatori consiste nella subordinazione della realizzazione di interessi privati, ad interessi pubblici<sup>98</sup>.

Per tale motivo, il procedimento<sup>99</sup> si articola in una pluralità di fasi: fase introduttiva, fase istruttoria o di consultazione e fase decisoria o finale.

Brevemente, è utile ricordare che, la fase "introduttiva" si apre su istanza dell'interessato, ed è corredata dal progetto definitivo e da uno studio di impatto ambientale che riporta le informazioni di dettaglio sul progetto, l'indicazione dei possibili impatti negativi sull'ambiente e delle relative misure da adottare per contenere i rischi e limitare i danni. Coerentemente, lo studio deve indicare anche le eventuali possibili alternative, oltre che la c.d. "opzione zero" esplicativa degli effetti della non realizzazione del progetto.

---

<sup>93</sup> La competenza del Ministero dell'Ambiente viene esercitata assicurando un'ampia partecipazione di tutte le amministrazioni interessate (e quindi altri Ministeri, agenzie etc.).

<sup>94</sup> Le Regioni (in base alle previsioni dell'articolo 7, commi 6 e 7 del decreto correttivo 128/2010) restano libere di scegliere l'autorità competente (e quindi l'Ente, l'Organo o l'Ufficio), il procedimento da seguire e l'estensione dell'obbligo a progetti ulteriori, rispetto a quelli contemplati nell'Allegato VIII.

<sup>95</sup> Articolo 7 commi 3 e 4 Codice dell'Ambiente.

<sup>96</sup> DELL'ANNO P., *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)* in, *Diritto dell'Ambiente*, CEDAM, 2016, IV ed., p.187 e ss.

<sup>97</sup> SANDULLI A.M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1997, p.784.

<sup>98</sup> APERIO BELLA F., *La costruzione del procedimento amministrativo e le sue declinazioni*, *Contributi di diritto Amministrativo, Studi e Monografie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 57 e ss.

<sup>99</sup> SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, , 2003, vol. II p. 1035 e ss.

D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, III ed., p. 57 e ss.

La successiva fase c.d. “istruttoria” è preordinata all’acquisizione di tutti gli elementi utili ad addivenire alla decisione finale e prevede, oltre all’acquisizione degli elementi volti alla ricognizione ed all’esame della documentazione, anche il coinvolgimento, nell’ambito della conferenza di servizi<sup>100</sup>, delle amministrazioni interessate e del pubblico.

Nell’ultima fase c.d. “decisoria”, l’amministrazione procedente esprime la propria valutazione relativa alla compatibilità ambientale dell’opera. Tale valutazione deve essere motivata, tenuto conto della molteplicità di interessi coinvolti, sia di natura pubblica che privata. Gli interessi possono inerire lo sviluppo economico, il paesaggio, l’urbanistica, l’ambito sociale, culturale, naturale etc.<sup>101</sup>.

Ne consegue che, l’amministrazione nell’addivenire alla decisione finale non si limita all’esame delle risultanze di carattere tecnico, ma esercita una ampia discrezionalità<sup>102</sup>.

Appare evidente quindi che, il procedimento di VIA, pur se ancorato a dati che presentano una connotazione tecnica, risente del “compromesso politico” e della eterogeneità nella formazione, fattori questi che si ripercuotono nella realizzazione dell’opera<sup>103</sup>.

Soprattutto a livello locale, per le opere suscettibili di avere un impatto negativo

---

<sup>100</sup> La dimensione collettiva e sociale dell’ambiente e la trasversalità richiede l’utilizzo di strumenti di coordinamento procedimentale tra le amministrazioni interessate che si realizzano nell’ambito della *conferenza di servizi*. In tale sede istituzionale vengono previsti correttivi per coordinare i soggetti coinvolti, superare l’inerzia dei partecipanti, risolvere lo stallo procedimentale dovuto a comportamenti ostruzionistici o al dissenso di taluni partecipanti.

Infatti, il dissenso “qualificato” impedisce la conclusione della conferenza dei servizi. A tal proposito, in passato, l’Amministrazione procedente aveva l’onere di rimessione al Consiglio dei Ministri. Attualmente, tale onere viene riservato alle amministrazioni dissenzienti che devono proporre opposizione al Consiglio dei Ministri entro 10 giorni dalla decisione della Conferenza.

<sup>101</sup> MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1996, p. 1143 e ss.

Il prof. Morbidelli riconosce come tra interessi ambientali ed interessi economici sussiste un insito contrasto che l’ordinamento cerca di comporre mediante i procedimenti volti a verificare la compatibilità ambientale delle attività economiche. Coerentemente, i principi europei di prevenzione e precauzione richiedono l’esigenza di esercitare un potere pubblico di controllo preventivo che si esplica nell’ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale.

<sup>102</sup> CORONA G., *Breve storia dell’ambiente in Italia*, Bologna, 2015, Il Mulino p. 23 e ss.

<sup>103</sup> ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015 p. 145 e ss.

sull'ambiente, il potere decisionale<sup>104</sup> risente dell'attività istruttoria spesso svolta dai dirigenti regionali e del verificarsi del c.d. *effetto Nimby*<sup>105</sup> ovvero di una certa ostilità alla realizzazione delle opere<sup>106</sup>.

Infine, proprio perché è ancorato a valutazioni discrezionali la decisione finale presenta un limite che si ripercuote sul suo sindacato giurisdizionale esercitabile solamente per “*manifesta illogicità, travisamento dei fatti, difetto o inadeguatezza dell'istruttoria, tali da rendere evidente lo sconfinamento del potere riconosciuto all'amministrazione*”<sup>107</sup>.

Al fine di cogliere i tratti peculiari della VIA ed il conseguente grado di cogenza utile per circoscrivere il presente lavoro di ricerca, si rende doverosa una preliminare ricognizione: *i)* sulle funzioni di tale procedimento, *ii)* sui profili strutturali, *iii)* sul sistema dei pubblici poteri e *iv)* sugli interessi sottesi a tale procedimento amministrativo.

L'esame sistematico delle norme in materia di VIA consente di riconoscere le *funzioni di prevenzione*<sup>108</sup> che in essa interagiscono: *a)* prevenzione *negativa* (impedire a qualcuno di fare qualcosa), *b)* prevenzione *positiva* (adozione di misure precauzionali onde impedire eventi negativi) e *c)* *prevenzione – previsione* (utilizzo di strumenti volti a neutralizzare i rischi di danno).

---

<sup>104</sup> BATTAGLIA A, DE BELLIS M., DI CRISTINA F., SALTARI L., TASSONI N., *L'energia che vogliamo e quella che non abbiamo. Gli impianti energetici in Italia*, in L. TORCHIA, *I nodi della Pubblica Amministrazione*, op.cit. p. 62 e ss. Gli Autori, nei contesti analizzati cercano una risposta all'interrogativo “se i diversi procedimenti amministrativi adottati hanno costituito un ostacolo allo sviluppo, oppure se il fallimento di alcuni progetti sia da attribuire a fattori esogeni, come per esempio la cattiva progettazione, il cambio di maggioranze politiche, l'incidenza sui territori già inquinati, con una conseguente radicalizzazione dell'effetto Nimby. È altresì utile comprendere, in che misura e a quali condizioni, le semplificazioni dei procedimenti amministrativi possono risultare efficaci e, inoltre, in che modo è possibile favorire il dialogo con i soggetti che subiscono disagi e svantaggi per l'attività produttiva”.

<sup>105</sup> L'acronimo “Nimby” sta per “*Not in my back yard*” ovvero letteralmente “*non nel mio cortile*”.

<sup>106</sup> Corte Costituzionale nella sentenza n. 81/2013 sottolinea come nella VIA “*le verifiche di natura tecnica possono affiancarsi ed intrecciarsi in complesse valutazioni che assumono indubbiamente un particolare rilievo politico*”.

<sup>107</sup> Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza n. 1274/2016 consultabile su <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/Ricerca/index.html?tipoRicerca=Provvedimenti>

<sup>108</sup> CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Roma, Edizioni giuridiche DIKE, 2017, p.1056 e ss.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Bologna, Il Mulino, p. 135 e ss.

Non bisogna tralasciare la *seconda funzione* che è quella della *programmazione*, da intendersi quale ricomposizione di un ordine di priorità tra i pubblici interessi coinvolti nel procedimento<sup>109</sup>. In proposito, appare evidente che la VIA deve raccordarsi con le linee guida di pianificazione urbanistica, territoriale, socio-economica, energetica etc.

Tale aspetto si collega al sistema delle c.d. *tutele parallele*<sup>110</sup> e quindi dei piani e programmi di settore, che, tuttavia, non sono sempre coordinati ed armonizzati tra di loro, soprattutto in una dimensione multilivello.

La *terza funzione* è quella di c.d. *partecipazione*<sup>111</sup> e mira a realizzare quelle istanze, che hanno avuto specifico riconoscimento nella L.241 del 1990, che sono finalizzate al coinvolgimento dei cittadini nelle scelte e nelle decisioni destinate ad incidere su interessi collettivi.

Per quel che attiene all'esame dei *profili strutturali* si pone l'accento sul c.d. *pluralismo istituzionale*<sup>112</sup>, ovvero sul variegato sistema dei pubblici poteri, composto da molteplici enti, preposti alla cura degli interessi pubblici e basato sui pilastri dell'autonomia e del decentramento. A questa realtà, si affianca la compresenza di differenti moduli procedurali *paralleli* o *collegati*, secondo una consecuzione temporale ed effettuale caratterizzata da legami di presupposizione giuridica<sup>113</sup>.

Da ultimo, giova rilevare, che la VIA, oltre ad essere uno strumento di pianificazione, inerisce alle politiche di governo del territorio e sottintende la necessità di acquisire e

---

<sup>109</sup> SANDULLI M. A., *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.it*, 17, 2015.

<sup>110</sup> BATTINI S. - FRANCHINI C.- PEREZ R. – VESPERINI G. – CASSESE S., *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2014.

BATTINI S. – MATTARELLA B.G. – SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, p. 107 e ss.

<sup>111</sup> LAZZARA P., *L'azione amministrativa e il procedimento in cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale*, in G. DELLA CANANEA – M. DUGATO, (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, p. 130 e ss.

D'ALBERTI M., *La "visione" e la "voce", le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir.pub.*, 1, 2000, p. 1 e ss.

<sup>112</sup> NAPOLITANO G., *Amministrazioni multilivello e istituzioni sovranazionali*, in *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2014, p. 33 e ss.

<sup>113</sup> FIORENTINO L. - GNES M. - SALTARI L., *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, 2013, consultabile su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).



ponderare i molteplici interessi pubblici (ambientali, paesaggistici, culturali, sociali, economici), connessi con i processi di trasformazione che si intrecciano con l'ambiente, il paesaggio e l'urbanistica. Al fine di superare la frammentarietà della propria organizzazione, la pubblica amministrazione può utilizzare gli strumenti di carattere generale e di raccordo dell'azione pubblica.

Nel lavoro di ricerca sulla VIA si cercherà di analizzare se tale procedimento sia in grado di *“risolvere i contrasti insorgenti tra gli interessi coinvolti dall'esercizio dei poteri di governo del territorio”*<sup>114</sup>.

Se per un verso (e in primo luogo), la VIA appare finalizzata a perseguire l'obiettivo di protezione dell'ambiente e della qualità della vita, per altro verso, tale procedura rappresenta una *“notevole opportunità di razionalizzazione del pluriarticolato sistema istituzionale di governo del territorio nazionale, prefiggendosi il compito di dare risposte adeguate alle istanze di progettazione, localizzazione e realizzazione di importanti opere pubbliche e private”*<sup>115</sup>.

Nel settore ambientale si delinea quindi un modello di procedimento aperto alla comparazione e alla ponderazione di una multiforme varietà di interessi pubblici e privati, coinvolti nella decisione<sup>116</sup>.

Occorre premettere che il procedimento amministrativo, presenta delle caratteristiche strutturali comuni, ma non costituisce una categoria unitaria. Infatti, ogni procedimento amministrativo è retto da una disciplina speciale che ne connota specificità ed articolazione<sup>117</sup>. Ne consegue che, alle regole generali dettate dalla legge sul procedimento, si affiancano leggi speciali, vevoli per ciascuna tipologia.

---

<sup>114</sup> QUADRI COZZUTO M.R., *Problemi istituzionali della valutazione di impatto ambientale*, in *Foro it.*, 1989, V, p. 410.

<sup>115</sup> ASSINI N.- MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, p.821 e ss.

<sup>116</sup> ALBISINNI F.G., GIARDINO A., *Il Procedimento amministrativo* in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo, Dieci lezioni*, Strumenti Il Mulino, 2017, p. 23 e ss.

<sup>117</sup> CATARBIA M., *Diritto amministrativo e diritti fondamentali*, in L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 169 e ss.

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, VI ed., 2001.

In proposito, è stato ribadito come *“la ponderazione globale di interessi investe certamente tecniche di identificazione di impatti primari e secondari, di valutazioni comparative che possono essere affinate con formulazione di matrici, di parametri complessi, con l’impiego di simulazioni e coinvolge altresì anche e soprattutto, valutazioni e scelte di fini generali, politici nel senso più ampio”*<sup>118</sup>.

L’odierno impianto della VIA, nel nostro ordinamento, risente delle politiche comunitarie enunciate nel primo Considerando della Direttiva 85/337/CE, secondo cui: *“la migliore politica ecologica consiste nell’evitare fin dall’inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti e che in tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione si deve tener subito conto di eventuali ripercussioni sull’ambiente”*.

Pertanto, la funzione del procedimento di Valutazione di Impatto ambientale, come enunciato all’articolo 3 della medesima Direttiva, è quello di *“individuare, descrivere e valutare, per ciascun caso, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sull’ambiente inteso nella sua più ampia eccezione come omnicomprendivo di uomo, flora e fauna da una parte, suolo, aria, acqua, clima e paesaggio dall’altra e, infine, beni materiali e patrimonio culturale”*.

Indubbiamente, la VIA rappresenta un procedimento unico indispensabile per attribuire agli interessi ambientali il contenuto riferibile al caso concreto, ma non idoneo a sostituire il bilanciamento di interessi sotteso alla valutazione discrezionale, autorizzativa dell’opera progettata.

Nell’ordinamento italiano solo con la legge n. 349 dell’8 luglio 1986, istitutiva del Ministero dell’Ambiente, si attribuisce all’interesse ambientale un ruolo peculiare nell’ambito del procedimento, quale momento insostituibile di bilanciamento degli interessi in cui si sostanziano le valutazioni discrezionali.

---

<sup>118</sup> GARZIA G., *Situazioni e prospettive della valutazione di impatto ambientale nell’ordinamento italiano*, in *Riv. Giur. Rub.*, 1994, p. 501 e ss.

La Legge n.349/86 rappresenta una legge di organizzazione delle competenze in materia di ambiente e si occupa della VIA, solo in modo incidentale.

Successivamente a tale legge, è intervenuta una Circolare del Ministro dell'Ambiente<sup>119</sup> che riguardo le finalità attribuite all'istituto, in esame, chiarisce che: *“la VIA non può e non deve essere limitata alla compatibilità o meno del progetto, di volta in volta oggetto di esame, con l'ambiente sul quale esso viene specificatamente ad incidere”* ma il contenuto è quello di *“stabilire la sostenibilità di quel certo progetto per l'ambiente complessivamente inteso”*. Ne consegue che, tale apprezzamento comporta *“la valutazione di impatti cumulativi e sinergici di più progetti e la ricerca di altre soluzioni, non solo come individuazione di misure mitigative, nell'ambito di quel determinato progetto, ma anche come alternativa a quest'ultimo”*. A riguardo, si evidenzia che la VIA non può avere ad oggetto i contenuti degli atti di pianificazione.

In tale contesto normativo italiano, la VIA si configura come autorizzazione, piuttosto che come parere, in una direzione che si discosta dalla impostazione delle Direttive comunitarie.

Tale linea di tendenza è stata confermata anche dai successivi interventi normativi nazionali.

Mediante la VIA l'interesse ambientale è considerato diverso da quelli che in un procedimento autorizzatorio possono venire in rilievo, per i seguenti motivi:

- a) l'interesse ambientale deve essere sempre preso in considerazione nelle categorie di opere destinate a produrre rilevanti modificazioni sull'ambiente;
- b) la valutazione dell'interesse ambientale è affidata ad un organo tecnico, a ciò specificatamente preposto dalla legge;
- c) tale interesse è apprezzato in un momento distinto, ed è valutato prima ed in relazione ai molteplici ed eterogenei aspetti ed in comparazione ad altri interessi.

---

<sup>119</sup> Circolare del Ministro Ronchi, 8 ottobre 1996 n. GAB/96/15326, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 256 del 31 ottobre 1996.

L'avvio del procedimento di VIA deve essere comunicato<sup>120</sup> ai soggetti attuatori dell'intervento, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare a cui compete un potere cautelare – sospensivo, mentre ogni ulteriore determinazione resta di spettanza del Consiglio dei Ministri che è titolare di un ampio potere discrezionale, sia con riferimento ai provvedimenti definitivi da adottare, sia sulla durata della sospensione che può giungere sino alla revoca del parere di compatibilità.

La sospensione dei lavori non è l'unica necessaria reazione dell'ordinamento alla constatazione della deviazione rispetto al progetto originario o al contenuto del parere.

È possibile anche l'avvio di una ulteriore fase, prodromica all'eventuale ordinanza di sospensione, volta a valutare la possibilità tecnica di un adeguamento in corso d'opera ai fini di tutela dell'ambiente.

In tale prospettiva, deve essere interpretata anche la funzione eminentemente cautelare dell'ordinanza di sospensione, in quanto unicamente orientata ad arrestare immediatamente il pregiudizio per l'ambiente.

Le misure definitive sono riservate alla competenza delle Autorità competenti per la VIA e possono manifestarsi: *i*) nell'autorizzazione a riprendere i lavori adeguandoli alle mutate prescrizioni e *ii*) nell'ordine di ripristinare totalmente o parzialmente la situazione precedentemente ed illecitamente compromessa.

In tale prima analisi incontriamo un attore che riveste un ruolo peculiare nel procedimento ambientale multilivello di VIA, ovvero il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare cui risulta attribuita, sia una competenza ad emanare la VIA secondo l'*iter* fisiologico del procedimento, sia la possibilità di intervenire mediante l'esercizio di poteri cautelari in caso di situazioni patologiche.

## **2.2. VIA – statale o “regione- centrica”?**

Nella valutazione di impatto ambientale, l'impostazione nazionale ha subito una progressiva evoluzione determinata dalla considerazione, emersa prima in ambito

---

<sup>120</sup> In proposito si veda quanto previsto dall'articolo 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241.

comunitario e poi diffusasi nel contesto domestico, che gli interessi relativi alla protezione della natura ricevano maggior tutela se governati a livello locale.

Tuttavia, come emergerà dall'esame della vicenda relativa alla Regione Marche, gli interventi legislativi statali che si sono susseguiti rappresentano un percorso ancora incompiuto, e non coerente con l'attuazione della normativa comunitaria e con i principi di tutela dell'ambiente.

In proposito, la Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee 27 giugno 1985 costituisce la prima importante normativa che dà avvio a tale processo di evoluzione della legislazione regionale in materia di V.I.A.

L'articolo 2, comma 1, della Direttiva esplicita: *“gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, i progetti per i quali si prevede un impatto ambientale importante, per la loro natura, le loro dimensioni e la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto”*<sup>121</sup>.

L'attuazione di tale previsione è ricollegata all'articolo 6 della Legge 8 luglio 1986 n.349 istitutiva del Ministero dell'Ambiente, contenente, come anticipato, la disciplina di un regime transitorio della valutazione di impatto, ai fini del giudizio di compatibilità ambientale<sup>122</sup>.

Per quel che interessa ai fini del presente lavoro di ricerca, si evidenzia che l'articolo 4 della Direttiva 85/337/CEE rimanda agli allegati I e II, al fine di distinguere rispettivamente, tra progetti che è necessario sottoporre a VIA e progetti che sono oggetto di valutazione solo quando gli Stati ritengono che le loro caratteristiche lo richiedano.

---

<sup>121</sup> L'articolo 12 della Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee 27 giugno 1985 prevedeva che “gli Stati membri prendono le misure necessarie per conformarsi alla presente Direttiva entro un termine di tre anni a decorrere dalla notifica”, avvenuta in data 3 luglio 1985.

<sup>122</sup> Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 16 luglio 1990 n. 728 in Giur. It., 1992, III, p.518 e ss. La giurisprudenza del Consiglio di Stato nella pronuncia citata afferma che l'articolo 6 della Legge 8 luglio 1986 n.349, non costituisce attuazione della Direttiva del Consiglio delle Comunità Europee 27 giugno 1985, indicando piuttosto modi e tempi e dettando una disciplina transitoria, autonoma rispetto alla stessa.

Analogamente, l'articolo 6, comma 2, della Legge 349/86 prevede che, le norme tecniche e le categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente, ed alle quali applicare le successive disposizioni, siano individuate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentito il Comitato scientifico previsto dall'articolo 11 della medesima legge<sup>123</sup>.

Tale obbligo è stato adempiuto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988 n. 377 che individua *“le categorie di opere per le quali è obbligatoria la procedura di valutazione”*, e con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 1988 che detta le *“norme tecniche integrative”*.

Tuttavia, deve rilevarsi come il D.P.C.M. n.377/88 individua i progetti delle opere da sottoporre a VIA, riprendendo esclusivamente i contenuti dell'allegato I della Direttiva 85/377/CE ed aggiungendo una sola categoria di progetti nell'allegato II<sup>124</sup>. Tale Direttiva resta, pertanto, inattuata per quanto riguarda la VIA delle categorie di opere di cui all'Allegato II<sup>125</sup>.

L'inerzia dello Stato italiano nell'adempimento degli obblighi comunitari in materia di VIA si è tradotta, di fatto, nella mancata emanazione di una legge quadro contenente i principi utili per l'esercizio della funzione legislativa delle Regioni.

La mancanza di questo riferimento normativo non ha impedito alle Regioni di approntare una normativa in tema di VIA, soprattutto per le numerose opere riconducibili alla categoria di cui all'allegato II, al fine di riempire di contenuti tale

---

123 Il successivo comma del medesimo articolo 6 prevede che i progetti vengano comunicati prima della loro approvazione, ai fini della concessione della VIA al Ministro dell'Ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla Regione interessata. Ai sensi del comma 4 *“il Ministero dell'Ambiente sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministro per i beni culturali ed ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, decorsi i quali la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso, salvo il caso di proroga deliberata dal Consiglio dei Ministri per i casi di particolare rilevanza”*.

<sup>124</sup> La categoria di progetti per cui si è proceduto alla integrazione attiene a *“dighe ed altri impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in maniera durevole, di altezza superiore a 10 m e/o di capacità superiore a 100.000 m<sup>3</sup>”*.

<sup>125</sup> Per completezza nella delineazione del quadro normativo verso l'attuazione della Direttiva di VIA si menziona la procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 169 del Trattato CEE che la Commissione dell'Unione Europea ha avviato nei confronti dell'Italia in data 2 dicembre 1991.

vuoto normativo tenuto conto che non esisteva una riserva di legge nazionale in proposito.

Successivamente, la legge 22 febbraio 1994 n. 146, conosciuta anche come “*Legge comunitaria per il 1993*”, recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento italiano agli obblighi comunitari*” rappresenta il primo tentativo di ovviare all’inadempimento dell’Italia alle Direttive, in materia di VIA. Tale legge all’articolo 40 comma 1 dispone che, in attesa della approvazione della Legge, il Governo, con atto di indirizzo e coordinamento, da adottare ai sensi dell’articolo 9 Legge n.86/89<sup>126</sup> definisce entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, condizioni, criteri e norme tecniche per l’applicazione della VIA, ai progetti indicati nell’allegato II della Direttiva 85/337/CEE, individuando criteri di esclusione o procedure semplificate, per i progetti di dimensioni ridotte o durata limitata.

Tuttavia, il Governo fornisce una risposta normativa a tale problema, riguardante l’adeguamento alla normativa comunitaria, solo due anni più tardi, con il D.P.R. 12 aprile 1996, contenente l’”Atto di indirizzo e coordinamento previsto dall’articolo 40, 1° comma della Legge Comunitaria” che recepisce la Direttiva 85/337/CE sulla VIA, completando l’elenco delle opere di cui all’Allegato II.

Il seguente D.P.C.M. 3 settembre 1999<sup>127</sup>, recante “*Atto di indirizzo e coordinamento*”, modifica e integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento e dà attuazione all’articolo 40 comma 1 della Legge 22 febbraio 1996, concernente disposizioni in materia di impatto ambientale.

Per quel che attengono i profili di peculiare interesse, si evidenzia che, con riferimento ai contenuti del D.P.R. 12 aprile 1996 la Provincia Autonoma di Trento aveva sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando la violazione di disposizioni del proprio Statuto delle norme di attuazione e dei principi costituzionali,

---

<sup>126</sup> Tale articolo prevede che le Regioni osservino quanto contenuto nelle leggi dello Stato nel dare attuazione alle Direttive comunitarie in materia di competenza regionale. Viene infatti ribadito come devono intendersi preminenti le funzioni di indirizzo e coordinamento, gli obiettivi della programmazione economica e gli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

<sup>127</sup> Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.302 del 17 dicembre 1999.

relativi alla funzione di indirizzo e coordinamento, tenuto conto che la medesima Provincia si era già data, con la Legge 28/88, una normativa in materia di VIA conforme alle disposizioni comunitarie.

La Corte Costituzionale si è pronunciata con sentenza 17 luglio 1998 n.273 ritenendo privo di fondamento il ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento.

Nello specifico, la Consulta argomenta ritenendo che l'impatto dei progetti di cui all'Allegato II della Direttiva 85/33/CEE è il risultato di una valutazione tecnico – discrezionale che deve considerarsi unitaria, nell'ambito del singolo Stato membro e che le Regioni e le Province autonome devono impegnarsi a darne attuazione, salvo variazioni determinate dalle particolari esigenze, adeguatamente motivate, del territorio dell'Ente considerato.

Appare evidente che, l'individuazione dei progetti da sottoporre a VIA implichi una valutazione da ricondurre nell'ambito dei poteri dello Stato, ed altresì è pacifico che l'attuazione degli obblighi comunitari, non deve comportare una variazione nel riparto costituzionale di competenze Comunità Europee – Stato – Regioni – Provincia Autonoma.

Con la c.d. *Legge Bassanini* del 15 marzo 1997 n. 59, contenente la “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali per la Riforma della Pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa*”, viene attuato un ampio “*conferimento*” di compiti e funzioni amministrative alle Regioni, alle Province e ai Comuni, seguendo un processo finalizzato ad avvicinare la gestione dei procedimenti amministrativi ai destinatari degli stessi.

Tale Legge ribalta l'ordinario criterio di ripartizione dei compiti e delle funzioni tra Stato ed enti Locali, attraverso l'individuazione delle attribuzioni che residuano allo Stato, piuttosto che vengono trasferite.

L'articolazione delle competenze, in tal modo delineata, prevede che alle Regioni spetta la disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti, se relativi alle materie, di



cui all'articolo 117, 1° comma della Costituzione, mentre nelle altre materie quest'ultime potranno emanare le norme attuative, previste dal secondo comma del medesimo articolo.

Resta inteso che, tale organizzazione si completa consentendo alle Regioni di scegliere, entro sei mesi dalla emanazione di ciascun Decreto Legislativo, le funzioni trasferite o delegate agli Enti locali e quelle mantenute in capo alle medesime Regioni.

In assenza di tale Legge, veniva riservato al Governo il compito di emanare, nei successivi novanta giorni, sentite le Regioni inadempienti, uno o più Decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra Regioni ed Enti Locali, le cui disposizioni si applicano fino all'intervento regionale<sup>128</sup>.

Il Decreto Legislativo 31 marzo 1988 n.112, recante il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed Enti locali, in attuazione della legge 59 del 15 marzo 1997, ha realizzato il previsto decentramento verso le Regioni e gli Enti locali delle funzioni amministrative precedentemente riservate centralmente allo Stato. In tal modo, dando attuazione al principio di sussidiarietà si è realizzato un Federalismo amministrativo a Costituzione invariata.

Ai sensi dell'articolo 3 del Decreto Legislativo n.112/98 ogni Regione deve determinare, ai sensi dell'articolo 4 commi 1 e 5 della Legge 59/97, le funzioni amministrative che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale e quelle che, invece, andranno conferite agli Enti Locali.

In particolare, per quel che attiene la VIA, il capo III del Titolo III del Decreto rubricato *“Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti”* contiene l'articolo 71 dedicato alla *“Valutazione di impatto ambientale”*.

---

<sup>128</sup> Con la sentenza 10 dicembre 1998 n.408, la Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli da 1 a 4 della Legge n.59/97 ha dichiarato la questione infondata in quanto quest'ultima legge adopera gli *strumenti di decentramento* delle funzioni costituzionalmente ammessi ed *attuа il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo* coinvolti.

In tale contesto, viene previsto che, con riferimento alla VIA, siano di competenza dello Stato: a) le opere e gli impianti il cui impatto ambientale investe più Regioni; b) le opere e le infrastrutture di rilievo nazionale ed internazionale; c) gli impianti industriali, di particolare rilevante impatto e d) le opere la cui autorizzazione è di competenza dello Stato.

Il medesimo articolo prosegue prevedendo che le specifiche categorie di opere ed attività, già sottoposti a VIA statale, da trasferire alla competenza delle Regioni, vengano individuate con atto di indirizzo e coordinamento, da adottare entro otto mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto, che non è mai stato emanato.

Ciò però non ha impedito alle Regioni di emanare, ai sensi dell'articolo 71, una specifica legge regionale della VIA, che provvede alla individuazione dell'autorità competente, nell'ambito del sistema delle Regioni e delle autonomie locali, ferma restando la distinzione tra autorità competente e soggetto proponente.

In seguito all'emanazione del Decreto Legislativo n.112/98 si è andato componendo, in modo differenziato, il panorama delle regole relative alla VIA.

Nello specifico, alcune Regioni hanno recepito il Decreto Legislativo individuando l'autorità competente in materia di VIA con una delibera di Giunta o con una breve legge, altre hanno optato per procedimenti legislativi complessi introducendo disposizioni innovative.

Il comma 7 dell'articolo 6 del D.lgs. 152 del 2006 prevede l'obbligo della valutazione di impatto ambientale, per i progetti che si prevede possano produrre *“impatti significativi e negativi sull'ambiente”*<sup>129</sup> richiamando i criteri previsti negli allegati.

A riguardo, se da un lato si può ritenere che la Direttiva Comunitaria lasci agli Stati membri la facoltà di stabilire soglie e criteri per determinare, in maniera generale ed astratta, quali progetti, di cui all'allegato II, debbano essere sottoposti a procedura di

---

<sup>129</sup> La *Valutazione di impatto ambientale* come indicato dal comma 7 dell'articolo 6 del D.lgs. 152 del 2006 nel combinato disposto con l'articolo 20 è prevista: a) *per i progetti elencati nell'Allegato II che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzabili per più di due anni;* b) *le modifiche o estensioni dei progetti elencati nell'allegato II che possono avere impatti significativi e negativi sull'ambiente;* c) *per i progetti elencati nell'allegato IV.*

VIA, dall'altro occorre considerare che, anche nel caso in cui decidano di stabilire soglie per facilitare tale determinazione, gli Stati membri hanno l'obbligo di prendere in considerazione i criteri di cui all'allegato III, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 3 della Direttiva.

La Commissione Europea ha aperto la procedura di infrazione n. 2009/2086 avente ad oggetto il Decreto legislativo 152/2006, con cui è stata recepita la normativa europea in materia di VIA<sup>130</sup>.

Con sentenza del 29 maggio 2013 n. 93 la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso del Consiglio dei Ministri e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli "allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012 n.3, recante *"Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA"*, nella parte in cui "nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III della Direttiva 13 dicembre 2011, 2011/92/UE<sup>131</sup>, come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima.

Nella medesima sentenza, la Corte Costituzionale prosegue, affermando che *"dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA, non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening"*. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa Direttiva, riguardanti non solo la dimensione ma anche le altre caratteristiche dei progetti, quali ad esempio *"il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse*

---

<sup>130</sup> Tale procedura di infrazione è stata avviata sotto la vigenza della precedente Direttiva 85/337/CE (poi abrogata) avente ad oggetto *"Direttiva 85/337/CEE Valutazione di Impatto Ambientale – Non conformità delle disposizioni nazionali che disciplinano la verifica di assoggettabilità a VIA (screening)"* in <http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx>.

<sup>131</sup> Direttiva 2011/92/UE Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione.

*naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da esso prodotti, la loro localizzazione ed il loro impatto potenziale, con riferimento, tra l'altro, all'area geografica ed alla densità della popolazione interessata” (punto 1.2.3.).*

Pertanto, in base a tale Direttiva 2011/92/UE la procedura di VIA veniva considerata necessaria in tutti i casi in cui è doveroso valutare, in base all'Allegato III della Direttiva 2011/92/UE *“l'inquinamento e i disturbi ambientali”*, il *“rischio di incidenti, per quanto riguarda, in particolare, le sostanze o le tecnologie utilizzate”*, la *“capacità di carico dell'ambiente naturale, con particolare riguardo alle zone nelle quali gli standard di qualità ambientale fissati dalla legislazione dell'Unione sono già stati superati”*.

Da ultimo, la Corte Costituzionale ha concluso nella medesima sentenza n.93 del 2013, che la *Convenzione di Aarhus* è espressamente richiamata nella Direttiva 2001/92/UE che, al considerando n. 19 ricorda come tra gli obiettivi della suddetta Convenzione ci sia quello di *“garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute ed il benessere delle persone”*.

Nello specifico, la *Convenzione di Aarhus*<sup>132</sup> è stata ratificata con lo scopo di garantire un *“migliore accesso alle informazioni ed una più efficace partecipazione pubblica ai processi decisionali al fine di migliorare la qualità e l'applicazione delle decisioni riguardo le tematiche ambientali”*<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> La *“Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”* è stata negoziata nell'ambito della Commissione economica per l'Europa della Nazioni Unite (UNCE) ed è stata ratificata da 44 Stati e dall'Unione Europea. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge 108 del 16 marzo 2001 recante la *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”* fatta da Aarhus il 25 giugno 1998 entrata in vigore il 30 ottobre 2001 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 85 dell'11 aprile 2001 – supplemento ordinario n. 80.

<sup>133</sup> La *Convenzione di Aarhus* prevede una partecipazione effettiva, informata e tempestiva del pubblico ai processi decisionali in materia di ambiente, in grado di incidere, potenzialmente, sul risultato. Questa partecipazione legittima la decisione rendendola condivisa e quindi più accettabile per i destinatari. La novità più rilevante della Convenzione risiede nel riconoscimento ai cittadini di *“titolarità di situazioni soggettive”*, direttamente azionabili che si collocano nei rapporti *“verticali”* tra cittadini ed autorità pubbliche.

In tale contesto, “*l’informazione ambientale*” è un pilastro della “*democrazia ambientale*” mentre gli altri pilastri sono rappresentati da “*partecipazione*” e “*giustiziabilità*”.

Tenuto conto che “*il bene ambiente coinvolge un numero pressoché illimitato di soggetti e ogni singolo vanta un diritto fondamentale alla sua salvaguardia*”<sup>134</sup>, la *Convenzione di Aarhus* e la *Direttiva Comunitaria 2011/92/CE* concordano nel ritenere che i cittadini, i comitati e le associazioni debbano essere coinvolti nelle decisioni pubbliche in materia di ambiente, sin dall’avvio del procedimento amministrativo e prima del rilascio di qualsivoglia autorizzazione.

Nel settore dell’ambiente, si è quindi intrapreso un percorso di progressiva affermazione della c.d. *democrazia ambientale*, al fine di promuovere forme di legittimazione c.d. “dal basso” fondate sulla condivisione delle responsabilità<sup>135</sup>.

Nei procedimenti ambientali la partecipazione può ricondursi a due modelli differenti, a seconda se trattasi di partecipazione c.d. collaborativa, ovvero di partecipazione finalizzata alla tutela di situazioni giuridiche. Nella partecipazione c.d. collaborativa i privati forniscono all’Amministrazione dati, informazioni, pareri ed osservazioni per consentire una decisione efficace. Nel secondo modello, invece, la partecipazione è finalizzata a tutelare gli interessi lesi dal provvedimento al fine di prevenire un possibile ricorso, anticipando l’esercizio del diritto di difesa.

---

<sup>134</sup> TORCHIA L., (a cura di) *Il diritto di informazione e partecipazione nei procedimenti ambientali*, in *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, Strumenti, Il Mulino, p. 171.

Tuttavia, come riconosce l’Autore “*Le modalità con le quali l’ordinamento italiano ha recepito le fonti ultrastatali in materia di garanzie partecipative nei procedimenti ambientali appaiono meno soddisfacenti. Le scarse disposizioni in materia di VIA e VAS rimangono ancorate a tecniche di partecipazione formali e per questo superate. Il pubblico interessato è semplicemente ammesso a presentare le proprie osservazioni scritte entro il termine di 60 giorni dall’avviso della pubblicazione della documentazione rilevante. La partecipazione è dunque una vicenda essenzialmente “cartacea”, senza alcun contraddittorio orale, come tale non in grado di facilitare un efficace confronto tra il privato e l’amministrazione. Inoltre, alla procedura non sovrintende un organo terzo ed imparziale, bensì la stessa amministrazione decidente. La consultazione, infine, tenendosi sul progetto definitivo, non appare conforme ai principi contenuti nella Convenzione di Aarhus, secondo cui il pubblico deve essere coinvolto in una fase iniziale del procedimento, quanto tutte le alternative sono ancora praticabili e la partecipazione può avere una influenza effettiva (CGUE, C-416/10). Ne consegue, la scarsa efficacia degli strumenti di partecipazione, attualmente previsti dal Codice dell’ambiente*”.

<sup>135</sup> SICLARI D., *L’evoluzione dei pilastri della “democrazia ambientale”: “partecipazione pubblica” e “accesso alla giustizia”*, Wolters Kluwer Italia, 2011, vol.20, n. 1, p. 43 e ss.

In materia ambientale, la doppia natura, oppositiva e collaborativa della partecipazione, si riflette nella motivazione<sup>136</sup> del provvedimento, irrobustendo l'efficacia ed aumentando la responsabilità dei pubblici poteri.

Purtroppo, il dato che emerge è che nonostante la vigenza di tali strumenti, le Pubbliche Amministrazioni italiane non garantiscono l'informazione preventiva, né una adeguata partecipazione del pubblico alle conferenze dei servizi<sup>137</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza tende ad usare criteri restrittivi nel decidere sulla legittimazione al ricorso dei comitati, delle rappresentanze territoriali e delle associazioni ambientaliste riconosciute.

Nel panorama italiano è maturata l'esigenza di favorire, in modo ampio, la diffusione delle informazioni ambientali, al fine di consentire una maggiore partecipazione e di conseguenza, agevolare la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, finalizzato alla tutela dell'ambiente e della salute della collettività.

### **2.3. Riforme e .... VIA**

Con la nuova disciplina della Conferenza di servizi si impongono alla Pubblica Amministrazione tempi serrati per le decisioni e modi e sedi per comporre le divergenze e superare i dissensi.

Gli strumenti di partecipazione, previsti dal Codice dell'Ambiente, si sono rivelati inefficaci, in quanto sono orientati a consentire una semplificazione decisionale che non consente, al contempo, un adeguato coinvolgimento del pubblico<sup>138</sup> e, quindi, la

---

<sup>136</sup> SEPE O., *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Riv.Trim.Dir Pubbl.*, Milano, 1992, p.341. "La motivazione è la migliore garanzia per il cittadino: l'amministrazione è tenuta ad esternare il perché della propria determinazione, essa costituisce trasparenza e chiarezza, imponendo all'amministrazione la ponderazione del suo agire che non potrà essere giustificato con incertezze od elucubrazioni interpretative".

<sup>137</sup> NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la Pubblica Amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, p.1414 e ss.

<sup>138</sup> È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 145 del 25 giugno 2018 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2018 n. 76 riguardante il *Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionale delle opere sottoposte a dibattito pubblico*. Tale Decreto, che attua l'articolo 22 del Codice dei Contratti pubblici, era stato criticato dal Consiglio di Stato che aveva riscontrato una applicazione non soddisfacente per difetto di imparzialità, tempestività ed

conseguente “legittimazione pubblica” dell’opera che ha un impatto significativo sull’ambiente e, in alcuni casi potrebbe mettere a repentaglio la salute dei cittadini.

Tale scelta cela il timore del Legislatore che *“l’apertura democratica dei processi decisionali pubblici possa incidere negativamente sul buon andamento dell’amministrazione”*<sup>139</sup>.

I Decreti attuativi della Legge 124 nascono proprio dall’esigenza di costringere le amministrazioni a decidere, e ad accelerare i tempi delle decisioni, omettendo la richiesta di pareri dilatori e inutili

In tale contesto devono essere lette ed interpretate anche le modifiche in materia di VIA agli articoli da 23 a 26 del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 recante *“Norme in materia ambientale”*<sup>140</sup>.

L’articolo 23 prevede che l’interessato all’opera o all’intervento proponga istanza all’autorità competente ad effettuare le attività tecnico – istruttorie, allegando il progetto definitivo, lo studio riguardante la valutazione di impatto ambientale e gli ulteriori documenti specificamente indicati.

Entro i trenta giorni successivi alla presentazione dell’istanza, l’Autorità competente esamina la completezza della documentazione e si predispose il contraddittorio che deve svolgersi sul progetto (articolo 24). L’articolo 25 illustra le modalità di acquisizione e valutazione di tutta la documentazione<sup>141</sup>.

---

effettività della procedura, in concreto, del dibattito pubblico, ed altresì, aveva osservato che le “soglie” riducevano considerevolmente l’ambito di operatività di tale istituto.

Indubbiamente, l’introduzione di tale istituto rappresenta un passo avanti nel nostro ordinamento verso un modello partecipativo. Tuttavia, le concrete modalità attuative, di fatto, ne depotenziano le funzioni, rispetto ai modelli più evoluti di altri Paesi che utilizzano tale strumento per il coinvolgimento del pubblico, nei procedimenti volti alla realizzazione di opere suscettibili di avere un impatto significativo sull’ambiente.

In Francia, ad esempio, è stata introdotta la procedura di *débat public* finalizzata a coinvolgere - mediante riunioni, audizioni pubbliche e tavole rotonde – la comunità territoriale interessata alla realizzazione delle opere. Il sistema francese è inoltre correato dalla presenza di un’apposita autorità amministrativa indipendente imparziale e collocata in posizione di terzietà rispetto all’amministrazione decidente.

<sup>139</sup> AVERARDI A., *L’incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, p. 505.

<sup>140</sup> Tale Decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006.

<sup>141</sup> L’articolo 25 prevede al comma 3 che *”i) il proponente, affinché l’autorità competente ne acquisisca le determinazioni, trasmette l’istanza, completa di allegati, a tutti i soggetti competenti in materia ambientale interessati, qualora la realizzazione del progetto preveda autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale; ii) le amministrazioni*

Come previsto dal successivo articolo 26, *“l’Autorità competente conclude con provvedimento espresso e motivato il procedimento di valutazione dell’impatto ambientale, nei centocinquanta giorni successivi alla presentazione dell’istanza”*.

Nel caso di acquisizione di assensi di diversa natura, si richiama la vigenza di un parallelo procedimento decisionale, disciplinato dall’articolo 14 *ter*, comma 4, della Legge 241 del 1990. In tal caso, viene previsto che *“la Conferenza dei servizi si esprime dopo aver acquisito la valutazione medesima ed il termine per l’adozione della decisione conclusiva dei lavori resta sospeso, per un massimo di novanta giorni, fino all’acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale”*. La norma prosegue chiarendo che *“se la VIA non interviene nel termine previsto per l’adozione del relativo provvedimento, l’amministrazione competente si esprime in sede di Conferenza di servizi, la quale si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto”*. Inoltre aggiunge che, a richiesta dei soggetti partecipanti alla Conferenza di servizi, tale termine deve intendersi prorogabile *“di altri trenta giorni, nel caso che sia appalesi la necessità di approfondimenti istruttori”*.

A completamento del quadro normativo vigente e degli snodi continui posti in essere tra il procedimento di VIA e la Conferenza di servizi, si evidenzia come la norma prevede infine che *“per assicurare il rispetto dei tempi, l’amministrazione competente al rilascio dei provvedimenti in materia ambientale può far eseguire anche da altri organi dell’amministrazione pubblica o enti pubblici dotati di qualificazione e capacità tecnica equipollenti, ovvero da istituti universitari tutte le attività tecnico – istruttorie non ancora eseguite”*. In tal caso, *“gli oneri economici diretti o indiretti sono posti ad esclusivo carico del soggetto committente il progetto, secondo le tabelle approvate con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”*.

---

*rendono le proprie determinazioni entro sessanta giorni dalla presentazione dell’istanza del proponente “ovvero nell’ambito della Conferenza di servizi indetta a tal fine dall’autorità competente”*. In tale Conferenza possono confluire unicamente gli eventuali atti di assenso di competenza di altre autorità di esclusiva rilevanza ambientale.



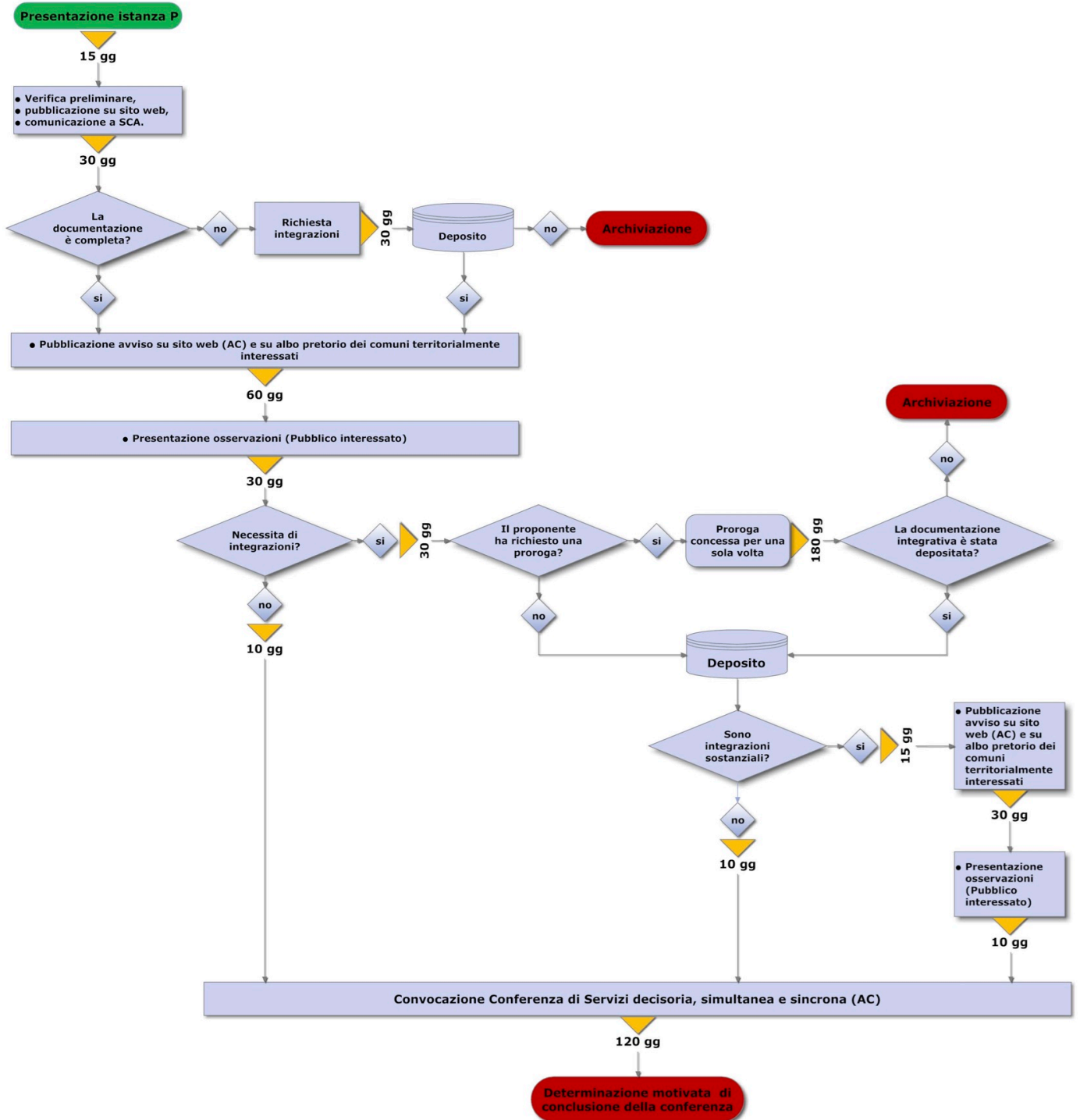
Nell'ambito della Disposizione generale dedicata alle tipologie di Conferenze, l'articolo 14, comma 4, prevede le regole procedurali che devono essere seguite, nel caso in cui il progetto debba essere sottoposto a valutazione di impatto ambientale. Quest'ultima, rappresenta un atto presupposto, collocato nell'ambito del procedimento amministrativo, ma dotato di autonomia rispetto all'adozione del provvedimento finale. Prima della Riforma era previsto l'avvio di due differenti procedimenti che si svolgevano in parallelo: uno per il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale ed uno per il rilascio del titolo autorizzatorio necessario per realizzare il progetto per cui è stata presentata la VIA. Con la Riforma Madia si prevede la Conferenza in modalità sincrona, ovvero un unico procedimento amministrativo indetto dall'amministrazione competente al rilascio della VIA, in cui far confluire tutti gli atti di assenso e non solo quelli a rilevanza ambientale<sup>142</sup>.

In particolare, l'articolo 14 comma 4 della L.241/1990 (recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*), come aggiornato dal D.lg. 16 giugno 2017 n.104, prevede che *“qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito della Conferenza di servizi di cui all'articolo 25 comma 3 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'articolo 14 ter”*.

---

<sup>142</sup> Il Consiglio di Stato con parere n.890 del 2016 aveva sottolineato l'opportunità di mantenere ferme le precedenti disposizioni.

## Il procedimento di VIA: il “nuovo” art.27 bis d.lgs. n. 152/06



#### **2.4. Ruolo delle norme tecniche nella VIA e *focus* su Regione Marche**

Dopo aver delineato una definizione giuridica della VIA e considerato che la valutazione riguarda sempre la compatibilità tra un progetto ed un “ambiente”, andremo ad approfondire quale siano gli elementi rispetto ai quali la compatibilità deve essere valutata, analizzando il nodo giuridico relativo alle “soglie”, nel focus dedicato alla Regione Marche.

Con il Decreto Legislativo 16 giugno 2017 n. 104<sup>143</sup> è stata recepita la Direttiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, concernente “*la Valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati*”, come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE<sup>144</sup>. Il recepimento di tali Direttive ha novellato la parte seconda del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n.152, mediante l’introduzione dell’allegato IV *bis*, recante “*Contenuti dello Studio Preliminare Ambientale di cui all’articolo 19*”.

Preme sottolineare che il suddetto recepimento ha determinato l’introduzione di un nuovo allegato IV *bis*, rubricato “*Contenuti dello Studio Preliminare Ambientale di cui all’articolo 19*”, nella parte seconda del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152.

Inoltre, in ottemperanza delle Direttive Comunitarie, il d.lgs. 104/2017 sostituisce l’Allegato V “*Criteri per la verifica di assoggettabilità*” e l’Allegato VII “*Contenuti dello Studio di Impatto Ambientale*”, per renderli perfettamente aderenti all’Allegato III e IV rispettivamente della Direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE.

Per quel che attiene l’ambito multilivello, il D.lgs. 104/2017 individua una diversa ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome, inserendo, tra

---

<sup>143</sup> Il Decreto Legislativo 104/2017 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*”.

<sup>144</sup> La Direttiva 16 aprile 2014 n.2014/52/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio modifica la precedente Direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

l'altro, nella parte seconda *ex novo*, l'Allegato II *bis*, riguardante i *“Progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza statale”*.

In particolare, l'articolo 23, comma 4, del D.lgs. 104/2017 dispone che le Regioni e le Province Autonome, esercitando le potestà normative di cui all'articolo 7 *bis*, comma 8 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152, (come modificato dall'articolo 5 del medesimo D.lgs. 104/2017), adeguino i propri ordinamenti entro il termine perentorio di centoventi giorni, dall'entrata in vigore di tale decreto. Tale termine *“perentorio”* è da individuarsi *“entro il 18 novembre 2017”*.

Il Decreto prevede inoltre che, *“decorso inutilmente il termine per l'adeguamento in assenza di disposizioni regionali o provinciali vigenti idonee allo scopo, si applicano i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117, quinto comma della Costituzione, secondo quanto previsto dagli articoli 41 e 43 della Legge 24 dicembre 2012 n.234.*

Il successivo comma 8 dell'articolo 7 *bis* del D.lgs. 152/2006 circoscrive l'ambito di intervento normativo delle Regioni, prevedendo che *“8. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano, con proprie leggi o regolamenti, l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici, agli altri enti territoriali sub-regionali. La potestà normativa, di cui al presente comma, è esercitata in conformità alla legislazione europea e nel rispetto di quanto previsto nel presente decreto, fatto salvo il potere di stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie. In ogni caso non sono derogabili i termini procedurali massimi di cui agli articoli 19 e 27-*bis*”*.

La Regione Marche, in ottemperanza alle introdotte previsioni, ha istituito una struttura regionale competente, al fine di redigere una proposta di legge (in prosieguo, per brevità, anche “PdL”) finalizzata ad adeguare la Legge Regionale 26 marzo 2012 n. 3.

Pertanto, tale Regione ha avviato immediatamente i lavori per la predisposizione della nuova proposta di legge regionale in materia di VIA, proponendo un confronto con le Province, a cui in passato sono state conferite alcune funzioni amministrative.

Nel corso dei lavori per la predisposizione della “Proposta di legge regionale” è emersa la volontà di confermare alcuni circostanziati casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VIA, già presenti nella precedente Legge Regionale n. 3/2012 e, per la maggior parte, fatti salvi dalla Sentenza C. Cost. n. 93/2013.

Nella specifico, nella proposta inviata al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare sono stati individuati alcuni casi di esclusione riconducibili alle seguenti tipologie di progetti dell’Allegato IV, parte seconda del D.lgs. n. 152/06:

- Punto 7, lettera n): *opere costiere destinate a combattere l'erosione e lavori marittimi volti a modificare la costa, mediante la costruzione di dighe, moli ed altri lavori di difesa del mare;*

- Punto 7, lettera za): *Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi, mediante operazioni di cui all'Allegato B, lettere D2, D8 e da D13 a D15, ed all'Allegato C, lettere da R2 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;*

- Punto 7, lettera zb): *Impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'Allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

In particolare, si è proposto di escludere (o meglio confermare l’esclusione):

- dai progetti, di cui al punto 7, n): *la manutenzione e la ricostruzione di tali opere;*

- dai progetti, di cui al punto 7, za): *gli impianti che effettuano il recupero di diluenti e solventi esausti presso i produttori degli stessi purché le quantità trattate non superino i 100 l/giorno;*

- dai progetti, di cui al punto 7, zb): *gli impianti mobili per il recupero in loco dei rifiuti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione.*

Per quanto attiene all'esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di *manutenzione e ricostruzione delle opere di difesa costiera*, di cui al punto 7 n) dell'Allegato IV alla parte seconda del D.lgs. n.152/06, si evidenzia che tale valutazione è in coerenza con la Direttiva 2011/92/UE che all'Allegato II punto 10 lettera k, ne dispone espressamente l'esclusione.

Appare ragionevole che la succitata esclusione non può ritenersi estesa ai progetti di manutenzione e/o ricostruzione relativi ad opere di difesa costiera realizzate, in assenza di VIA e/o screening, dopo il 3 luglio 1988, data ultima di recepimento della Direttiva 85/337/CEE; ciò in considerazione dell'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario<sup>145</sup>, obbligo che incombe, nell'ambito delle sue competenze, a ciascun organo dello Stato membro interessato.

Nello specifico, nella nota inviata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in data 20 marzo 2018, al fine di capire se la Regione Marche considerato che l'*iter* di approvazione della PdL potrebbe protrarsi oltre il termine ultimo di adeguamento delle norme Regionali, di cui al comma 4 dell'articolo 23 del d.lgs. n.152/06, e visto che l'articolo 27 della L.R. 3/2012 dispone che la Giunta Regionale provveda "*ad adeguare gli allegati alla presente legge al fine di dare attuazione a normative europee e statali nonché per sopraggiunte innovazioni tecnologiche*", si intende dare attuazione al recepimento degli Allegati alla parte seconda, come recentemente modificati.

Inoltre, nella nota inviata al competente dicastero sono stati posti ulteriori quesiti: *i)* se è possibile mantenere alcuni casi di esclusione, già previsti dalla legge VIA Regionale e fatti salvi dalla sentenza della Corte Costituzionale n.93/2013; *ii)* se è possibile mantenere dei valori soglia "*più cautelativi*" adottando soglie dimensionali per

---

<sup>145</sup> Sentenze 16 dicembre 1960, causa 6/60, *Humblet* Racc. pag. 1095 pag. 1113 e 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C -9/90 - I - 5357, punto 36, sentenza 12 giugno 1990, causa c-8/88, Germania/Commissione, Racc. p. I - 2321, punto 13.

*screening* inferiori a quelle derivanti dal combinato disposto dell'All. IV, alla parte seconda del D.lgs. n.152/2006 e D.M. 30 marzo 2015.

L'adeguamento degli Allegati "A1", "A2", "B1", "B2" consentono di riconfermare la ripartizione delle competenze tra Regione e Province ed eliminare le tipologie progettuali trasferite alla competenza statale.

La modifica e le integrazioni degli Allegati "C" e "D" consentono di adeguare, rispettivamente, i criteri per la verifica di assoggettabilità a VIA e i contenuti dello Studio di Impatto Ambientale alle subentrate norme, sia dell'Unione Europea che nazionali.

L'inserimento dell'Allegato "C-bis", che recepisce interamente l'allegato "IV-bis" alla parte seconda del d.lgs. n. 152/06, individua i contenuti dello "*Studio Preliminare Ambientale per la verifica di assoggettabilità a VIA*", rendendo conforme la legge regionale alle disposizioni statali e all'ordinamento dell'Unione Europea in materia.

Gli Allegati "B1" e "B2" proposti, che elencano i progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA, rispettivamente, di competenza di Regione e Province non confermano né le soglie dimensionali più cautelative, previgenti nella Regione Marche per alcune fattispecie di progetti, né alcuni casi di esclusione compresi nei suddetti allegati.

La Regione ha atteso una più esplicita valutazione politica e tecnica, condivisa anche con le Province maggiormente interessate alle suddette casistiche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 2, del Decreto Ministeriale 30 marzo 2015 e del Punto 6 del suddetto Allegato.

Si evidenzia che, per espressa previsione dell'art. 3, comma 1-bis, della Legge Regionale n. 3/2012, come recentemente modificata dalla Legge Regionale n. 15/2017, i criteri e le soglie, di cui al D.M. 30 marzo 2015, si applicano alle soglie di cui agli Allegati "B1" e "B2" della medesima legge.

Oltre agli adeguamenti sopra descritti, gli allegati della Legge Regionale 3/2012 proposti, nell'elencazione delle categorie di progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA, contengono adeguamenti terminologici e relativi ai riferimenti normativi finalizzati a renderli conformi alla norma statale di riferimento.

Inoltre, viene soppressa la categoria progettuale denominata “*cave di prestito*” (di cui all'allegato B1, 4. c), in quanto essa si ritiene già compresa, a seconda delle dimensioni, nella categoria “*cave e torbiere*” di cui all'Allegato A1, i) ovvero di cui all'Allegato B2, 8. g), nei casi in cui l'opera pubblica, di cui costituisce cava di prestito, non sia soggetta essa stessa a VIA o a verifica di assoggettabilità a VIA. Quando l'opera pubblica, di cui i progetti in questione costituiscono cave di prestito, è essa stessa soggetta a verifica di assoggettabilità a VIA, gli impatti derivanti dall'attività estrattiva dovranno considerarsi nell'ambito del progetto dell'opera pubblica medesima.

Per gli impianti di “*piscicoltura*”, di cui all'Allegato B1, 1 b), la soglia dimensionale ai fini della verifica di assoggettabilità, viene resa conforme a quella nazionale pari a 5.

La scelta di procedere con una proposta di deliberazione avente ad oggetto “*L'adeguamento dell'ordinamento regionale. Conferma delle tipologie e delle soglie dimensionali di cui alla Legge Regionale n.3/2012*” è finalizzata a recepire le recenti norme, senza modificare le soglie dimensionali, più cautelative, vigenti per la Regione Marche per alcune categorie progettuali.

Si ritiene infatti, che tale operazione debba essere demandata ad una Legge Regionale il cui *iter* di approvazione presuppone una formazione democratica delle decisioni.

La Direzione competente della Regione Marche non intende rinunciare ad alcuni casi di esclusione già da tempo vigenti e ampliamenti valutati e sperimentati, considerata anche l'assenza di impatti negativi e significativi ad essi conseguenti.

Per quanto attiene ai casi regionali di maggior cautela, si ritiene che tale facoltà sia concessa alle regioni e province autonome, sia dal comma 2 dell'art. 3-*quinques*<sup>146</sup> del

---

<sup>146</sup> “*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali*”.



decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sia dal punto 6. *Modalità di adeguamento degli ordinamenti regionali alle linee guida* dell'Allegato al Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 30 marzo 2015 recante “*Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome, previsto dall'articolo 15 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116*”.

Per quanto attiene ai casi di esclusione, che ribadiamo essere una mera conferma di quanto già escluso dalla legge vigente<sup>147</sup>, si ritiene che tale facoltà sia concessa in considerazione, innanzitutto, del disposto, di cui all'articolo 4, paragrafo 3 della direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, laddove stabilisce “...*Gli Stati membri possono fissare soglie o criteri per stabilire in quali casi non è necessario che i progetti siano oggetto di una determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5, né di una valutazione dell'impatto ambientale, e/o soglie o criteri per stabilire in quali casi i progetti debbono comunque essere sottoposti a una valutazione dell'impatto ambientale, pur senza essere oggetto di una procedura di determinazione a norma dei paragrafi 4 e 5.*”.

Analogia facoltà è introdotta dal già richiamato punto 6 del D.M. 30 marzo 2015, ma anche dal suo articolo 2, comma 2, laddove prevede che il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con proprio decreto, su richiesta della Regione o Provincia autonoma, tenendo conto delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e per determinate categorie progettuali dalle stesse individuate, possa definire *criteri o condizioni in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di assoggettabilità.*

---

<sup>147</sup> Tale principio è fatto salvo dalla Sentenza Cost. n. 93/2013.

Da ultimo, si richiama il Decreto Interministeriale n. 1 del 4 gennaio 2018 che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del D.Lgs. n. 152/06, individua le tariffe da applicare per lo *screening* e la VIA dei soli progetti di competenza statale, nonostante il comma 1 del suddetto articolo 33, sembrerebbe riferirsi alla determinazione di tariffe valide sia per i procedimenti statali che regionali.

Si evidenzia, inoltre che il più recente Decreto Ministeriale, emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il 14 marzo 2018, riguardo alle condizioni ambientali individua *“le tariffe da applicare ai proponenti determinate sulla base del costo effettivo del servizio, per la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente, per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo delle procedure di verifica di assoggettabilità a VIA, e VAS”*.

Nell'articolo 2 viene stabilito che *“gli oneri per la verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali sono a carico del proponente, laddove le attività richieste ai soggetti individuati per la verifica di ottemperanza ed agli altri enti coinvolti non rientrino tra i compiti istituzionali dei predetti”*.

Tale disposizione è stata riproposta dalla Regione Marche, nell'articolo 19 della Proposta di legge inviata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nella persona del Direttore generale della competente Direzione Generale per le valutazioni e le autorizzazioni ambientali, ha trasmesso in data 18 aprile 2018 una nota di riscontro relativa alle questioni poste dalla Regione Marche, con riferimento all' *“adeguamento dell'ordinamento regionale alle norme nazionali vigenti in materia di VIA”*, ai sensi del combinato disposto d.lgs. 104/2017, dell'art. 23 del D.lgs. 152/2006 e dell'articolo 7 bis comma 8 del D.M. 30 marzo 2015.

Il Dicastero nella lettera di riscontro premette che: *“l'art. 7-bis del D.lgs. 152/2006, introdotto dal D.lgs. 104/2017, al comma 8 attribuisce alle Regioni il potere di*

disciplinare con proprie leggi o regolamenti “...l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali”, ed inoltre di “stabilire regole particolari ed ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione alle finalità di cui all'articolo 29, comma 8, dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”.

La potestà normativa attribuita alle Regioni e Province Autonome dal citato comma 8 dell'art. 7-bis del D.lgs. 152/2006 deve comunque essere esercitata “in conformità alla legislazione europea e nazionale” ed entrambe le citate legislazioni non prevedono casi di esclusione dall'obbligo di effettuare una procedura ai sensi dell'art. 19 del D.lgs. 152/2006 (verifica di assoggettabilità a VIA), per tutte le tipologie progettuali indicate dall'art. 6, comma 6 del D.lgs. 152/2006.

Ai sensi del citato art. 6, comma 6, lettere c) e d) del D.lgs. 152/2006, i criteri e le soglie definiti dal DM 52/2015 recante “Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle regioni e province autonome”, si applicano ai progetti elencati nell'allegato II-bis e nell'allegato IV alla Parte Seconda del D.lgs. 152/2006.

L'art. 2, comma 2 del citato D.M. 52/2015 dispone che le Regioni o le Province autonome, sulla base delle specifiche peculiarità ambientali e territoriali e, per determinate categorie progettuali, possono richiedere al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la definizione di specifici criteri o condizioni, qualora non siano applicabili quelli individuati al paragrafo 4 delle linee guida allegate al D.M. 52/2015, “in base ai quali è possibile escludere la sussistenza di potenziali effetti significativi sull'ambiente e pertanto non è richiesta la procedura di verifica di

*assoggettabilità alla VIA*”. In esito alla richiesta, viene emanato apposito decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

In base al quadro di riferimento normativo sopra illustrato, ed indipendentemente dalle specificità che attengono ai singoli casi di esclusione dalla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA delle tipologie progettuali ricadenti nell'Allegato IV alla Parte Seconda del D.lgs. 152/2006 illustrati, il percorso normativo e procedurale necessario ad apportare specifiche modifiche alle disposizioni nazionali vigenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale è da ricondurre a quanto disposto dall'art. 2, comma 2, lettera c) del D.M. 52/2015 ed altresì ribadito al punto 6 delle Linee Guida allegate al citato Decreto Ministeriale.

Si rammenta infine che l'art. 6, comma 9 del D.lgs. 152/2006, introdotto dal D.lgs. 104/2017, prevede la possibilità di effettuare una valutazione preliminare finalizzata a verificare preventivamente, caso per caso, le eventuali procedure da avviare in relazione a progetti di modifiche, estensioni o adeguamenti tecnici, finalizzati a migliorare il rendimento e le prestazioni ambientali dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV alla parte seconda del D. Lgs.152/2006.

## **2.5. I nodi giuridici legati al procedimento in materia di VIA e lo stallo sulle soglie**

Quanto sin qui esposto ci invita a riflettere sulla moltiplicazione degli interessi ambientali legati al governo del territorio, e su come sia importante definire dei modelli giuridici di tutela dell'ambiente che arginino la parcellizzazione dell'organizzazione multilivello, proprio tenuto conto della analisi, in concreto, dei suoi effetti negativi.

Il caso esaminato dimostra che le criticità vanno individuate nelle peculiarità proprie della “*regolazione ambientale*”, che coinvolge il profilo delle fonti, tenuto conto che la caratteristica peculiare della disciplina dell'ambiente è quella di essere *multilivello*, il profilo dell'oggetto che si connota per essere multisettoriale, poiché estesa a diversi

settori, ed il profilo degli strumenti di regolazione che includono sia meccanismi di *command and control*, sia di incentivazione economica<sup>148</sup>.

Non possiamo tralasciare che la disciplina ambientale si articola in un corpo trasversale di regole<sup>149</sup>, che impongono divieti, limiti e procedure che hanno un impatto sull'ambiente e che richiedono apparati amministrativi consapevoli e competenti ad attuarle.

Occorre trovare un punto di equilibrio tra il procedimento in materia di VIA, rilasciato nel corso di un procedimento “*regione – centrico*”, ed un programma di interventi e progetti in materia di ambiente pensati su base nazionale.

La criticità della dimensione multilivello coinvolge non solo l'articolazione dei livelli di governo nazionale ma anche le politiche comunitarie che ispirano e condizionano sempre più frequentemente le politiche pubbliche e la legislazione, in un diritto che cambia, mutuando standard europei e fedele al principio dell'integrazione ambientale, che rappresenta un “*principio ordinatore*”.

Nell'inerzia statale sul recepimento di direttive o sull'adeguamento delle leggi vengono in soccorso le autonomie locali scontrandosi, però, con attribuzioni ultronee rispetto alle proprie competenze e con un vuoto normativo.

Il vuoto normativo determina una carenza del sistema, che presta spazio a declinare la discrezionalità come strumentalizzazione politica, piuttosto che attuare un bilanciamento ispirato a principi e a valutazioni di tipo tecnico – specialistico.

---

<sup>148</sup> CAFAGNO M. e FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in Dell'ANNO P. e PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012, Volume I, p. 487 e ss.

<sup>149</sup> TORCHIA L., (a cura di), *Amministrazione e tutela dell'ambiente*, in *La dinamica del diritto amministrativo, Dieci lezioni*, op. cit., p.159 e ss. L'Autrice richiama il *National Environmental Protection Act* del 1969 che, negli Stati Uniti ha dettato per la prima volta una disciplina unitaria in materia di ambiente. In Italia, la legge Galasso definisce nel 1985 l'ambiente quale *bene pubblico*. Tuttavia, pur nell'unità del bene giuridico di riferimento, deve riconoscersi che la disciplina in materia di ambiente resta stratificata e multisettoriale esplicandosi in “*diversi segmenti di regolazione a seconda delle risorse naturali sulle quali interviene l'attività umana. Così si hanno discipline per la difesa del suolo, per la tutela delle acque, contro l'inquinamento atmosferico e l'alterazione del clima, per la conservazione della biodiversità marina, sull'uso di energia*”. Inoltre, “*pur se formalmente distinta da altre aree di regolazione, la legislazione ambientale è intrinsecamente legata a queste discipline*”.

I recenti interventi normativi, contenuti nei decreti attuativi della Riforma Madia, nascono anche con l'obiettivo di circoscrivere il ruolo dei governi regionali, al fine di ridurre gli ostacoli alla realizzazione di infrastrutture strategiche per il Paese, e di gestire l'impatto per l'ambiente, sottoponendolo ad un vaglio uniforme su scala nazionale.

Inoltre, tali norme di recente introduzione, collocando il procedimento in materia di VIA nel più ampio contesto di Riforma della Pubblica Amministrazione<sup>150</sup> sono sensibili al clima di semplificazione e concentrazione. Le nuove norme intendono promuovere una autorizzazione unica comprendente sia la valutazione di impatto ambientale (e quindi il profilo sulla compatibilità ambientale della scelta realizzata), sia l'autorizzazione integrata ambientale (calibrata sul profilo di esercizio dell'intervento compatibili con l'ambiente), sia ogni altra autorizzazione e/o concessione correlata con l'opera principale o con le opere connesse.

L'impostazione di un siffatto procedimento abbreviato e concentrato non ha fatto venire meno le garanzie di un controllo sulla realizzazione del progetto, che viene svolto sia in sede di valutazione dell'impatto *ex ante* dell'opera da realizzarsi, sia nella sede successiva di esercizio *ex post*.

Certamente, i nuovi interventi di semplificazione hanno ripercussioni positive sul profilo temporale, consentendo di addivenire alla conclusione dell'*iter* procedurale in modo più rapido e snello.

---

<sup>150</sup> FIORENTINO L., *L'organizzazione amministrativa in La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi* (a cura di) MATTARELLA B.G. e D'ALTERIO E., presentazione di Marianna MADIA, *Norme e Tributi, Monografie*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2017, p. 179 e ss. L'Autore ricorda come inizialmente, nel secondo dopoguerra fu Massimo Severo Giannini "innovando profondamente l'approccio sino ad allora seguito, ad attribuire un autonomo rilievo giuridico al tema, evidenziando che, se "in principio sono le funzioni", il disegno organizzativo è "funzione delle funzioni". Proseguendo, negli anni, "gli studi sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni sono stati successivamente sviluppati da Sabino Cassese, in rapporto ai concetti di efficacia ed efficienza. La Riforma Madia offre l'opportunità di ripensare il funzionamento dell'amministrazione pubblica, proprio a partire dall'assetto organizzativo dell'apparato dello Stato, sia nelle sue articolazioni centrali, sia periferiche".

GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, 1959, vol. 7 p. 232 e ss.

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 128 e ss.

Tuttavia, nell'ambito del procedimento, l'analisi non si riduce nella valutazione del singolo progetto di volta in volta in esame, ma deve valutare la sostenibilità degli impatti cumulativi e sinergici dei progetti e quindi afferisce con la tematica della pianificazione.

Si tratta di individuare un equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse naturali e le modifiche necessarie per creare le condizioni di vita dell'uomo senza operare un danno all'ambiente.

È possibile superare gli aspetti di paventata contraddizione, tra la valutazione di impatto ambientale e la pianificazione territoriale, attribuendo al giudizio di compatibilità ambientale valenze e finalità prettamente "naturalistiche ed ecologiche", piuttosto che urbanistica (intesa quest'ultima come disciplina dell'uso del territorio).

E' risaputo, infatti che, in sede di procedimento VIA non è possibile imporre prescrizioni che vadano in contrasto con gli atti di pianificazione e programmazione urbanistica.

Nell'ambito della valutazione del procedimento di VIA è possibile emettere un giudizio circa la non accettabilità dello specifico progetto, da un punto di vista ambientale, qualora siano ipotizzabili scelte diverse. In tal caso, il giudizio non riguarderebbe i contenuti specifici degli atti di pianificazione ma, essenzialmente, la sostenibilità ambientale di una determinata opera.

Tuttavia, l'indagine dimostra come spesso tale procedimento in materia di VIA sia ostacolato dal contrasto e/o influenzato dall'allineamento politico delle amministrazioni, centrali e locali, che intervengono nell'*iter* procedimentale.

Questo attesta che le scelte amministrative spesso sono attuazione di ricadute politiche, che soprattutto a livello locale finiscono per avere un impatto sulla tutela degli interessi ambientali e sullo sviluppo del territorio<sup>151</sup>.

---

<sup>151</sup> LA SPINA A. – ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011 p. 66 e ss. La lettura di tale testo ci consente di analizzare in modo integrato i due aspetti fondamentali delle politiche pubbliche: l'analisi (e quindi ciò che attiene al *policy cycle* ed al *policy process*) e la valutazione (nell'articolazione delle varie fasi che si compongono anche della valutazione delle strutture e della dirigenza e, da ultimo, la *policy evaluation*). Come evidenziano Mayone e Wildavsky (1978) "*le politiche*

Per “anestetizzare” il procedimento ambientale multilivello da questi “sbalzi” degli interessi politici<sup>152</sup> sarebbe opportuno debellare soluzioni temporanee ed eccezionali, svincolate da logiche di pianificazione.

Nel corso della presente ricerca i casi di VIA sia regionali che statali analizzati hanno fatto emergere come il procedimento è sovente sede di un compromesso politico, più che di un oculato bilanciamento di ragioni tecniche orientate alla tutela dell’ambiente.

L’adozione di tali soglie in seguito ad una ponderata valutazione nell’ambito legislativo avrebbe attribuito loro la referenza di un contraddittorio ed il carattere di strumenti normativi coerenti con esigenze “di sistema” su scala nazionale rispettose dell’ambiente.

Nel mentre, tutte le decisioni adottate in sede amministrativa si muovono in normative ambientali nazionali e regionali diverse, determinando talora antinomie e altre volte vuoti normativi.

L’attuale modello e la conseguente organizzazione non rispondono ad un disegno coerente ed unitario. Inoltre, il sistema amministrativo si è formato a strati successivi e sotto la spinta di un Legislatore che ha moltiplicato i soggetti e gli atti di cui quei soggetti sono titolari, senza affiancare a tale delega una strategia unitaria ed una competenza specifica.

In tale contesto, indubbiamente la quantità delle norme che ha imbrigliato in procedure complesse gli Enti e i diversi livelli di governo si traduce non solo in ritardi ed incertezze, ma anche in un impatto negativo in termini di spesa pubblica.

---

*pubbliche vengono trasformate durante il processo stesso di attuazione a seguito delle azioni messe in opera, dei risultati generati ed in base ai cambiamenti che intervengono nel contesto in cui esse prendono forma.”*

<sup>152</sup> LA SPINA A. – ESPA E., *op. cit.*, p. 69. Tra i vincoli posti all’implementazione di una politica pubblica occorre considerare che “*i destinatari non recepiscono passivamente le politiche, ma intervengono esercitando pressioni sia sugli implementatori sia sui decision makers*”.

Coerentemente nell’approccio c.d. “*Top –down*” del processo di implementazione delle politiche pubbliche LIPSKY (1980) evidenzia le strategie adottate da parte dei soggetti influenzati e/o coinvolti nel processo di implementazione c.d. *street level bureaucrats*.



L'obiettivo di razionalizzare deve tendere ad un "ordine" e ad "unità" che si traduce in semplificazione e certezza del diritto, consapevoli che tanto le lacune, quanto la bulimia normativa sono fonte di incertezza.



## TERZO CAPITOLO

### PROCEDIMENTO IN MATERIA DI BONIFICA: IL CASO BAGNOLI

#### 3.1. Il contesto normativo e procedimentale di riferimento

La ricerca svolta sul caso Bagnoli e sul relativo procedimento in materia di bonifica ci consente di analizzare un argomento attuale e sfidante, tenuto conto dei diversi quesiti giuridici che ci pone<sup>153</sup>.

Tale *focus* si intreccia con le azioni di Governo intraprese, nel tempo, per il rilancio del Mezzogiorno, e sottintende l'interesse nazionale alla crescita del sud e alla riduzione del divario con le restanti aree del Paese, che ha caratterizzato numerose politiche pubbliche, e che risulta essere ancora attuale, nella cornice dello spazio giuridico europeo<sup>154</sup>. Nell'approccio alla vicenda di Bagnoli non possiamo tralasciare un richiamo all'eredità riconducibile alla questione meridionale<sup>155</sup>, e alla abrogata Cassa per il Mezzogiorno<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> LEOTTA F., *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, 2017, n.1.

<sup>154</sup> FELICE E., LEPORE A., PALERMO S., *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2017 p. 15 e ss.

RAPPORTO SVIMEZ 2017, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento*, il Mulino p. 13 e ss. Il rapporto evidenzia come gli anni della recessione hanno lasciato "un Paese ancora più diviso e diseguale" in cui all'arretramento generale delle regioni meridionali corrispondono risultati non positivi dell'Italia nel suo complesso. A riguardo nell'intervallo compreso tra il 2001 ed il 2014 il valore negativo del tasso di crescita cumulato nel Mezzogiorno determina un arretramento del dato nazionale, che si attesta ad un valore negativo dell'1,1%. In tale periodo le Regioni del Centro – Nord hanno registrato un incremento pari al 1,5 % anche questo lontano e non paragonabile ai risultati dell'Europa (Francia al 16,3 %, Spagna al 21,4 % e Germania al 15,7% per citarne alcune).

BARUCCI P., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Napoli, Editori Laterza, 2007, p. 28.

L'Autore constata che "proprio all'interno dello spazio economico europeo, regolato da un sistema di vincoli e organismi sovranazionali, l'esistenza di una area di così vaste dimensioni, ancorata ad una crisi produttiva, demografica e sociale che appare strutturale, rappresenta un elemento frenante e costituisce un rischio per il Paese e, di fronte al fallimento delle politiche di convergenza, uno degli ostacoli della stessa costruzione europea".

<sup>155</sup> CASSESE S., (a cura di) *Lezioni sul meridionalismo, Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, Saggi, 2016.

FORTUNATO G., *La questione meridionale e la riforma tributaria*, in Id., *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, Vallecchi, Firenze 1973, p. 534 e ss.

---

LUPO S., *Storia del Mezzogiorno, questione meridionale, meridionalismo*, in *Meridiana*, n. 32, 1998, p.17 e ss.

MACCANICO A., *Il Mezzogiorno e la questione istituzionale*, 1995, Monografia, Centro di Ricerca "Guido Dorso".

VILLARI P., *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Bari, Laterza, 1972.

PESCOSOLIDO G., *Nozione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubettino, 2017.

La storia del pensiero meridionalista ha la sua genesi nell'inchiesta di Pasquale Villari del 1875 riguardante le condizioni di Napoli e si fonda su una analisi della realtà e della cognizione analitica dei problemi. Gli studiosi che si sono susseguiti, dimostrando interesse per il tema (per citarne alcuni Giustino Fortunato, Guido Pescosolido, Franchetti, Sonnino, Guido Dorso etc.), erano accomunati dalla volontà di risolvere in problema della disparità tra Nord e Sud.

Ma la questione meridionale si acutizza con l'Unità di Italia, che evidenzia come le politiche applicate all'intero territorio, ormai unificato, penalizzano il Sud mentre il Nord inizia a svilupparsi, creando notevoli differenze tra entrambi i territori e rendendo il divario un "fattore cronico" della storia italiana.

È emblematica, in proposito, la testimonianza di Salvemini che riteneva la questione meridionale un punto di partenza irrinunciabile per lo sviluppo dell'Italia intera. Salvemini aveva infatti chiaro, così come sostiene Gaetano Arfè, che "il nodo dei problemi che andava sotto il nome di questione meridionale, diventava la condizione pregiudiziale per la trasformazione dell'Italia in un paese civile, ed il banco di prova quindi dei partiti, che si ponevano come partiti di audace rinnovamento o rivoluzione". Salvemini, infatti, precorrendo i tempi, collocò la questione meridionale, come punto di confine fra la corruzione e lo sviluppo dell'Italia.

GALASSO G., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Manduria, Lacaita, Collana ANIMI, 2005.

L'Autore ritiene che il meridionalismo e, più in generale, la riflessione sul Mezzogiorno abbiano rappresentato e rappresentino, una pagina rilevante nella vita politica e culturale della "nuova Italia". Analogamente, sul piano della cultura italiana il Mezzogiorno è stato ben più che una risorsa o una opportunità che ha contribuito in misura più che cospicua alla vita sociale ed etico-politica del Paese.

VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Saggi Tascabili, Editori Laterza, 2003, p. 17 e ss. al contrario riporta che per alcuni "Il Mezzogiorno una palla al piede, un noioso rituale da inserire in agenda, una scorciatoia per arricchirsi illecitamente, una buona scusa per non affrontare realmente i problemi italiani".

ALVARO L.M., "Sud? La questione meridionale non esiste", 14 marzo 2018, intervista lo scrittore Erri de Luca che va contro corrente e di fronte ad un'Italia spezzata in due afferma: «Oggi il Meridione è una sfumatura del Nord. Hanno gli stessi problemi di smaltimento di rifiuti urbani in eccesso, con gli stessi negozi e centri commerciali, con le stesse percentuali di immigrati. Quello che esiste è semmai una questione nazionale e riguarda l'altissima e uniformemente diffusa corruzione che genera povertà». Che fare? «Si devono proteggere i poveri che non sono i deboli, anzi sono un immenso giacimento di energie produttive represses».

<sup>156</sup>FELICE E., *Le politiche regionali in Italia e nel Regno Unito (1950 -1989)*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XVI, 2002, n. 1-2, p. 121 e ss.

La Cassa per il Mezzogiorno, costituita nell'agosto del 1950 ad iniziativa di Alcide De Gasperi ha rappresentato il cuore delle strategie e il motore delle politiche pubbliche per il sud nella metà del secolo scorso.

La stagione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno si avvia ad un declino nel 1984 in cui la Cassa per il Mezzogiorno viene posta in liquidazione. Viene creata Agensud ma si rivela un'esperienza breve e poco significativa tanto che la stessa Agenzia viene soppressa nel 1993. Il successivo accordo Pagliarini - Van Miert del 1994 segna la fine definitiva dell'intervento straordinario.

Si evidenzia, in proposito, che i primi finanziamenti che la Cassa per il Mezzogiorno concesse, vennero destinati alle opere di costruzione delle infrastrutture che avrebbero messo in condizione il Mezzogiorno di aspirare ad un rilancio, *in primis*, dell'agricoltura e successivamente del settore industriale.

Negli archivi della SVIMEZ si trovano tutti i Bilanci della Cassa per il Mezzogiorno. Nell'arco temporale che 1951-1993 la Campania è la terza Regione per "impegni concessi" che ammontano a 2.021.138 migliaia di lire di cui circa il 25 % dedicati alla bonifica dell'area di Bagnoli.

A tal proposito, il Presidente della Repubblica Sandro Pertini<sup>157</sup>, sosteneva che *“il problema del Mezzogiorno non può essere considerato soltanto un problema di quelle Regioni, ma deve essere considerato un problema nazionale se lo si vuole risolvere”* e tale assunto deve essere mutuato per il caso Bagnoli e per il procedimento in materia di bonifiche, che rappresenta l’oggetto della nostra ricerca.

Per quel che è utile ai nostri fini, giova ricordare che, sul versante della politica meridionalistica e dello sviluppo economico del Mezzogiorno, un ruolo di primo piano, anche nella vicenda di Bagnoli deve senz’altro essere riconosciuto all’IRI, nel duplice ruolo di *“holding industriale pubblica”* e di *“strumento sussidiario dell’amministrazione statale in tema di politica economica”*<sup>158</sup>.

---

<sup>157</sup> Pertini Sandro, 7° Presidente della Repubblica Italiana pronunciò tale frase a proposito del *“Problema del Meridione”* nel discorso di fine anno agli italiani del 1982 consultabile su [http://presidenti.quirinale.it/Pertini/documenti/per\\_disc\\_31dic\\_82.htm](http://presidenti.quirinale.it/Pertini/documenti/per_disc_31dic_82.htm) Il Presidente Pertini dopo anni di intensa vita politica viene eletto a Presidente della Repubblica l’8 luglio 1978. Nei suoi interventi cerca di costituire un raccordo tra le istituzioni ed i cittadini adottando un eloquio *“diretto, forte, incisivo, privo di mediazioni”*. Il Presidente Pertini si richiama ai principi della giustizia sociale e del confronto democratico di tutte le idee politiche ispirato dall’*“Amore per la Patria”* e per superare la profonda crisi che colpisce in quegli anni il Paese si rende sostenitore di una moderna concezione della politica basata su *“una coerente congiunzione tra la battaglia ideale ed un impegno concreto per la soluzione dei problemi”* indispensabile per restituire ai cittadini la fiducia nella politica.

La storia del pensiero di Sandro Pertini la cui vita coincide con la storia del Novecento si può leggere in maniera più approfondita nella *“Commemorazione di Sandro Pertini”* 21 settembre 1996 consultabile all’indirizzo [http://leg15.camera.it/organiparlamentari/ufficiopresidenza/leg13/\\_view.asp?id=14](http://leg15.camera.it/organiparlamentari/ufficiopresidenza/leg13/_view.asp?id=14)

<sup>158</sup> L’Iri, realizza l’esigenza di costituire *“uno speciale Ente finanziario per il Mezzogiorno”* come viene riportato nella nota dal titolo *“Appunti e note varie sul Mezzogiorno”* contenuta in un fascicolo dell’Archivio *“Pratiche degli uffici”* fondo *“Affari generali e organi deliberanti”*, serie *“Ufficio di Napoli 1951”*. Nel documento viene previsto che scopo dell’Iri è quello di *“assicurare finanziamenti sia attraverso partecipazioni azionarie sia attraverso nuove iniziative industriali ed agricole nell’Italia Meridionale”*. Tale documento è reperibile all’indirizzo [http://media.regesta.com/dm\\_0/ACS/acsIRIS0004/allegati/02/asiri/pdfNera/030598.pdf](http://media.regesta.com/dm_0/ACS/acsIRIS0004/allegati/02/asiri/pdfNera/030598.pdf).

L’impegno meridionalista dell’Iri è significativo nell’area napoletana con gli insediamenti industriali in Campania della Navalmeccanica, della Sme e dell’Ilva a Bagnoli. In seguito alla cessazione della produzione nel 1992, l’Iri ha poi ceduto al gruppo Caltagirone la propria partecipazione di controllo nell’Italsider. La Cementir, infatti, era stata realizzata nel 1954 a valle dell’impianto siderurgico dell’Ilva, in quanto utilizzava un sottoprodotto dell’acciaieria per fare il cemento.

La *mission* ambiziosa affidata all’Iri coinvolgeva il sostegno ed il rilancio dell’intero apparato industriale italiano che si traduceva in notevoli compiti di riorganizzazione ed in una presenza diffusa sul tessuto industriale di tutta la penisola. Lo scopo dell’Iri divenne quello di sviluppare la grande industria e le infrastrutture del Paese come la siderurgia, le telecomunicazioni e le autostrade.

L’Iri non è stata sempre onnipotente e non investiva pur in assenza di profitti, per motivi sociali o di interesse statale. Il suo fondatore, Alberto Beneduce attuava una politica dell’Iri basata su uno stretto rigore di bilancio e nella limitazione delle assunzioni, per attuare un funzionamento snello ed efficiente dell’organizzazione. In una diversa stagione più prossima agli anni settanta, gli indirizzi dell’Iri la portarono ad investire, anche a fronte di perdite.

Analogamente, è opportuno un richiamo al ruolo delle politiche pubbliche e soprattutto delle politiche di coesione, sia nel contesto europeo che in quello nazionale. Tuttavia, l'esperienza insegna che le politiche di coesione sono di carattere sporadico e frammentario e, come tali, producono effetti asimmetrici. Pertanto, se implementate in maniera isolata non consentono di arginare in maniera efficace e risolutiva il divario esistente tra le diverse aree del Paese.

Nella programmazione delle politiche pubbliche è doveroso un maggior coordinamento ed una strategia di convergenza tra l'intervento di coesione, solitamente di carattere straordinario, e le altre politiche ordinarie che informano l'intera azione di governo.

Coerentemente, deve gestirsi con competenza il coordinamento multilivello tra i diversi soggetti coinvolti nel procedimento ambientale di bonifica per non disperdere risorse e consentire il buon esito del procedimento in attuazione degli indirizzi e delle regole preposte alla tutela dell'ambiente.

Tale panoramica è altresì utile, al fine di chiarire che il procedimento in materia di bonifica riguardante il sito di Bagnoli non è una operazione isolata, dal più ampio contesto istituzionale, politico, culturale<sup>159</sup>.

Tale *ratio* è da mutarsi anche per un richiamo alla “*genesi*” della legge generale sul procedimento amministrativo<sup>160</sup>, incentrata sulla visione del procedimento quale forma di esercizio della funzione amministrativa<sup>161</sup> e strumento di garanzia degli interessi coinvolti<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv.dir.proc.*, 1980, in *Scritti giuridici*, Milano, 1996, p.1429 e ss.

<sup>160</sup> BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv.trim.scien.amm.*, XXV, 1968, I, 6, in *Scritti giuridici*, Milano, 2006, p. 3467 e ss. In tale scritto l'Autore si poneva l'interrogativo: “*quanti errori potrebbero essere evitati, quanti ritardi potrebbero essere superati, quante cause giudiziarie potrebbero non sorgere se, fin da principio, il cittadino potesse offrire alla pubblica amministrazione quegli elementi di giudizio che egli oggi è costretto a presentare al giudice?*” Si veda, anche, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento*, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, Giuffrè, 1995, p. 1723 e ss., oggi in *Scritti giuridici*, Milano, 2006, p. 4390 e ss.

<sup>161</sup> MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Nss.dig.it.*, Torino, Giappichelli, 1966, p. 472 e ss., SANDULLI A.M., *Governo ed amministrazione*, in *Riv. trim.dir.pub.*, 1966, p. 741 e ss. Il riferimento alla “divisione delle funzioni” utilizzata in senso atecnico per riferirsi alla divisione dei poteri descrive un

Coerentemente, il procedimento in materia di bonifica verrà esaminato nel susseguirsi di forme di esercizio del potere, di atti giuridici e procedure<sup>163</sup>.

Si può sin d'ora anticipare, che la ricerca ha consentito di individuare una tendenza, che ha connotato la pluralità di interventi amministrativi e materiali sul caso Bagnoli e che peraltro è stata di recente confermata dalla sentenza della Corte Costituzionale<sup>164</sup>, ad interpretare il procedimento amministrativo in senso garantistico per i soggetti amministrati, ed in modo conforme alle modalità di esercizio del potere giurisdizionale. Tale ultima tendenza si nutre dai principi CEDU, in cui le garanzie procedurali sono state elaborate a livello giurisprudenziale, proprio facendo ricorso alle garanzie di tipo processuale<sup>165</sup>.

Tuttavia, mentre sul piano storico il procedimento viene in rilievo, quale “atto complesso”<sup>166</sup>, di recente, l'analisi giuridica è più attenta all'aspetto dinamico del fenomeno<sup>167</sup>, articolato nello svolgersi delle varie fasi procedurali<sup>168</sup>.

---

modello organizzativo dell'articolazione degli apparati pubblici in cui il momento “amministrativo” è caratterizzato per una funzione “di governo” e di garanzia.

<sup>162</sup> FERRARA R., *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla “specialità” amministrativa ad un diritto amministrativo di garanzia?*, in Ferrara R., Sicardi S., (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto*, Padova, Cedam, 1998, p. 151 e ss. In tale scritto si sottolinea come “il terreno elettivo nel quale dislocare le “garanzie” del privato - a parziale temperamento di un diritto amministrativo posto soprattutto a “garanzia” dell'amministrazione – fu individuato nel procedimento amministrativo anziché nell'espansione, per qualità e quantità, dei mezzi, degli strumenti e delle procedure di diritto comune, pur già utilizzabili, in limitati campi da parte della Pubblica Amministrazione”.

<sup>163</sup> SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Nss. Dig. It., XIII, Torino, Giappichelli, 1966, p. 1022 e ss. compie una fondamentale ricostruzione dogmatica dell'istituto. La prospettiva seguita è tesa ad analizzare gli elementi necessari per la produzione di un effetto giuridicamente valido valorizzando il profilo “funzionale” del procedimento. Nello specifico, l'Autore rileva che “la sequenza procedimentale è necessitata dalle esigenze di acclaramento, valutazione e ponderazione dei vari dati di fatto e dei vari interessi e da quella del coordinamento dei punti di vista delle autorità”.

<sup>164</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.126 del 22 maggio 2018, depositata per la pubblicazione in data 13 giugno 2018.

<sup>165</sup> D'ALBERTI M., *La “visione” e la “voce”, le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1, 2000, p. 3 e ss. nota 1. L'analisi delle pronunce della giurisprudenza sovranazionale attesta che a livello europeo i confini tra procedimento e processo sono più sfumati.

<sup>166</sup> BRACCI M., *Dell'atto complesso in diritto amministrativo. Tentativo di revisione del concetto e contributo allo studio del processo di formazione della volontà della pubblica amministrazione*, Siena, 1927, p. 58 e ss. In tale contesto maturò la consapevolezza di non poter ricondurre ad un unico modello i molteplici elementi giuridici coinvolti nell'attività amministrativa tenuto conto della loro eterogeneità e vista la loro diversità. Tale considerazione maturò la ricerca di una categoria che consentisse di superare la nozione di “atto complesso”.

<sup>167</sup> SANDULLI A.M., *Il procedimento*, op. cit. p. 23 e ss. riporta: “... le singole attività che nel corso del procedimento si susseguono, non possono certo venire in considerazione, quali elementi costitutivi del

In particolare, il caso Bagnoli ci pone dinanzi agli scenari che riguardano la riconversione di uno stabilimento industriale dismesso e alle soluzioni che l'ordinamento giuridico pone per i problemi che investono vari aspetti dell'ambiente naturale, sociale ed economico, nei quali l'insediamento produttivo era ubicato.

Questo presuppone una nozione di ambiente quale “*termine di riferimento essenziale per la tutela della vita umana*” e un confronto con i progressi della tecnica ed il corrispondente “*potenziamento dei processi produttivi che creano pericoli e causano compromissioni delle condizioni di vita, che in passato non era neppure possibile immaginare*”<sup>169</sup>.

Ciò detto, è opportuno chiarire i molteplici aspetti che nello scenario di Bagnoli andremo ad analizzare: i) ascesa e declino delle politiche pubbliche per l'industrializzazione; ii) le complesse motivazioni alla base della chiusura dello stabilimento produttivo *Italsider*, maturate in un intervallo temporale di lungo periodo e la vicenda espropriativa; iii) l'attività di bonifica: i molteplici soggetti intervenuti, i diversi livelli di responsabilità; iv) il costo delle bonifiche, il principio “chi inquina paga”, il criterio di imputazione della responsabilità ed il coinvolgimento dei proprietari non responsabili; v) i rapporti tra organizzazione ed ambiente; vi) la responsabilità dei “decisori” e la partecipazione della comunità locale ai processi decisionali; vii) la qualità della vita, dell'ambiente ed i diritti delle generazioni future.

Una tale ricostruzione ci porterà a constatare come il rapporto instauratosi all'interno del c.d. “*governo del territorio*”, ovvero tra Stato, Regioni ed Enti locali sul caso Bagnoli, non è sempre in linea con il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo che hanno cercato di “*gestire l'urgenza*” e “*contenere l'emergenza*”

---

*procedimento. Esattamente concepito questo si risolve piuttosto in una successione di momenti, intesa in tal senso, ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie”.*

<sup>168</sup> SANDULLI A. M., *op. cit.* Fondamentale nell'approccio ad ogni tipologia di procedimento amministrativo è individuare l'*iter* attraverso il quale l'attività amministrativa prende forma in vista di un determinato effetto, individuando “*i vari momenti attraverso cui nelle singole ipotesi concrete si passa, e quale l'ordine della loro successione*”.

<sup>169</sup> FERRARI E., *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrativa di ripristino*, in LORENZOTTI F. e FENNI B., (a cura di) *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione* - Editoriale Scientifica, 2015, p. 141 e ss.



ambientale approntando soluzioni di carattere normativo ed amministrativo peculiari, ma straordinarie.

Se da un lato, come anticipato, una criticità del procedimento in materia di bonifica deve essere individuata nella complessità della procedura e nei problemi conseguenti al riparto della potestà legislativa tra Stato, Regione e Comune, dall'altro non può che constatarsi che *“sono sempre sbagliate le decisioni politiche che determinano conflitti istituzionali”*<sup>170</sup>.

Preliminarmente, occorre brevemente ricordare che, il procedimento in materia di bonifiche attiene al governo del territorio che investe la dimensione amministrativa, che ha come centro di gravità i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali.

In tale contesto, le potestà amministrative si concretizzano in atti di vario genere (delibere del CIPE per le Leggi obiettivo, piani regionali, settoriali), che pongono un duplice problema: da un lato la compresenza di competenze ineliminabili, dall'altro i raccordi e le collaborazioni.

Nel procedimento in materia di bonifiche, l'organizzazione e la trasformazione del territorio avvengono in funzione di diversi obiettivi: prevenzione e ripristino ambientale, riqualificazione, sviluppo economico. Quest'insieme di interventi che hanno il *“minimo comune denominatore di essere localizzati sul territorio e di produrre modificazioni dei suoi equilibri”* sottintendono la necessità di una politica di coordinamento complessivo, di ciò che sul territorio *“si fa”*<sup>171</sup>.

Il problema non è solo quello della riconduzione ad una funzione “ordinante” dei pubblici poteri alle varie scale dei più disparati tipi di interventi ma è anche ulteriore, ed è quello di funzioni nuove e di domande sociali diversificate che vengono rivolte ai medesimi pubblici poteri.

---

<sup>170</sup> CORONA G., *Bagnoli oggi: quale futuro? Conversazione con Vezio De Lucia* in Meridiana, Rivista di Storia e Scienze Sociali, *Aree Deindustrializzate*, Viella Editore, 85, 2015, p. 269 e ss. Vezio De Luca concludendo la sua intervista afferma: *“non mi sfugge che dalle ultime vicende possa trarsi anche una conclusione positiva. Che è la seguente: nel futuro di Bagnoli non c'è più spazio per i sostenitori delle colate di cemento”*.

<sup>171</sup> AMOROSINO S., *Il “Governo del territorio” tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, Riv. giur. edilizia, fasc.3, 2003, p.77 e ss.

In questa direzione, si ha una non perfetta coincidenza tra urbanistica e governo del territorio: quest'ultimo comprende la prima, ma non si esaurisce in essa, in quanto presuppone non solo la trasformazione del suolo, ma l'insieme delle attività coordinate, aventi incidenza sullo stato e gli equilibri del territorio.

Le trasformazioni ed i risanamenti urbanistici sono da sempre volti, *in modo dinamico*, alla valorizzazione dei contesti e ad un processo di trasformazione e valorizzazione funzionale.

La Corte Costituzionale<sup>172</sup> ha inteso stabilire una *endiadi*, urbanistica ed edilizia che devono essere ricondotte alla materia del "governo del territorio" di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, considerandole due nozioni di competenza concorrente, intrinsecamente collegate e non separabili<sup>173</sup>.

Con riferimento ai "*poteri urbanistici dei Comuni*" la legge "*potrebbe sì modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, a condizione però di non annullarli o comprimerli radicalmente e di garantire adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati, ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia*"<sup>174</sup>. Proseguendo, la Corte rileva come "*il rispetto delle autonomie comunali dovrebbe armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione, più ampia, delle esigenze diffuse nel territorio*"<sup>175</sup>.

Ne consegue che, tale articolazione giustificerebbe l'emanazione di disposizioni legislative, che incidono su funzioni già assegnate agli Enti locali.

In tale direzione, come ribadito dalle recente sentenza della Corte Costituzionale n.126/2018 sul caso Bagnoli<sup>176</sup>, un elemento di "*flessibilità*" che consente di superare la

---

<sup>172</sup> Si veda la sentenza della Corte Costituzionale n.157 del 2002.

<sup>173</sup> Si richiama in proposito l'ordinanza della Corte Costituzionale n. 314 del 2012 e le sentenze n. 309 del 2001, nonché della medesima Corte le sentenze n. 362 e 303 del 2003.

<sup>174</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 126 del 22 maggio 2018, sul "caso Bagnoli" che richiama le precedenti sentenze della medesima Corte n.46 del 2014, n. 478 del 2002, n. 378 del 2000, n. 357 del 1998, n. 286 e n. 83 del 1997 e n. 61 del 1994.

<sup>175</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 378 del 12 luglio 2000.

<sup>176</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 126 del 22 maggio 2018.

corrispondenza tra *“titolarità delle funzioni legislative e delle funzioni amministrative”* deve individuarsi nell’articolo 118, primo comma della Costituzione e nei concetti di *“necessità”, “adeguatezza”, “sussidiarietà”* dell’intervento statale.

Indubbiamente, tali meccanismi, se da un lato garantiscono la valutazione dell’interesse unitario nell’allocazione delle funzioni amministrative in capo allo Stato, facendo in modo che la loro gestione sia *“ragionevole”* e *“proporzionata”*, dall’altro, assicurano adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate.

Appare ragionevole l’assunto della medesima Corte, in base al quale *“la legislazione statale può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale, solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le “intese”, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”*<sup>177</sup>.

Nel governo del territorio sono ricomprese anche altre funzioni, dai confini resi *fluidi* dalla presenza di interessi cangianti e multilivello, che non sono riconducibili ad una griglia rigida di competenze. Segnatamente, compete alla *governance* o meglio alla *multilevel governance*<sup>178</sup> organizzare in sistema i processi che hanno incidenza sugli equilibri del territorio.

In tal modo, ed in assenza della necessaria intesa tra lo Stato e la Regione Campania, il Comune di Napoli viene, di fatto, parificato agli altri enti che intervengono a vario titolo nel procedimento.

La vicenda di Bagnoli ci porta quindi ad auspicare la previsione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale, più fluide, e sempre aderenti al principio di *“leale collaborazione”*, da attuarsi mediante lo strumento dell’intesa.

In tale direzione, l’*“istituzionalizzazione”* ed il coordinamento tra i diversi livelli di Governo, potrebbe operare *“per progetti”* gestito da una struttura moderna e competente

---

<sup>177</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 126 del 22 maggio 2018 e sentenza n. 261 del 17 novembre 2015.

<sup>178</sup> GIANNINI M.S., con riferimento alla accezione *“amministrativa”* del governo del territorio scrisse: *“La potestà di carattere ordinatorio delle attività che sulla terra si svolgono”*, in *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni*, in AA.VV., *Le Regioni: politica e amministrazione*, Milano, 1973.

di raccordo ed interlocuzione tra autonomie Regionali, Comunali, Ministeri, Governo e soggetti a vario titolo coinvolti, competenti ad attuare politiche pubbliche relative interventi di carattere straordinario o emergenziale.

### **3.2. La “storia” del caso Bagnoli**

Ripercorrere la storia del sito di Bagnoli avrà il pregio di fornire una chiave di lettura del contesto, indispensabile per comprenderne i raccordi e le dinamiche multilivello del procedimento in materia di bonifiche.

Dai dati che si è avuto modo di raccogliere ed analizzare, ci risulta che, nel 1993, viene chiuso definitivamente il centro siderurgico di Bagnoli, che per circa un secolo ha rappresentato la più grande industria siderurgica di Stato, ubicata nel Mezzogiorno<sup>179</sup>.

L’insediamento produttivo sorgeva nell’area adiacente al golfo di Pozzoli, ricca di acque termali e popolata da numerosi stabilimenti balneari, che beneficiavano delle bellezze del paesaggio e delle peculiarità del clima<sup>180</sup>; proprio queste caratteristiche erano state valorizzate in una iniziale progettazione di sviluppo dei luoghi<sup>181</sup> e sono state riprese, nello scenario della odierna riconversione, conseguente alla bonifica.

Nel 1904 il meridionalista Francesco Saverio Nitti aveva ideato la “*Legge per il risorgimento economico di Napoli*”, assegnando, così, alla città un ruolo centrale per la crescita economica ed industriale dell’epoca, in uno scenario che concentrava nel Mezzogiorno le speranze di trasformazione del Paese<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> DISPOTO G., DI GENNARO A., *Bagnoli: una dis – missione possibile*, Meridiana, Rivista di Storia e Scienze Sociali, *Aree Deindustrializzate*, Viella Editore, 85, 2015, p. 133 e ss.

In ausilio al nucleo industriale centrale, erano stati affiancati altri stabilimenti, di dimensioni inferiori, dedicati alle lavorazioni di cemento, amianto e prodotti chimici c.d. “indotto”.

<sup>180</sup> CORONA G., *Industrialismo e ambiente urbano: le molte identità di Bagnoli in Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, a cura di S. Adorno e S. Neri Serneri, Bologna, il Mulino, 2009 p.192 e ss.

<sup>181</sup> BARBAGALLO F., *Napoli, Belle Epoque. I grandi progetti irrealizzati di Lamont Young*, Laterza, Bari, 2015 p. 29 e ss. Nel 1892 era stato proposto, dall’architetto ed urbanista anglo – napoletano Lamont Young, un piano di valorizzazione turistica finalizzato alla realizzazione del nuovo rione “Campi Flegrei”. Tenuto conto della mancanza di fondi, tale valorizzazione dell’area ha ricevuto una limitata attuazione con la costruzione di alcuni villini che rappresentano l’attuale centro storico di Bagnoli.

<sup>182</sup> Legge 8 luglio 1904 n. 351 recante *Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 16 luglio 1904 n.166.

Il centro siderurgico di Bagnoli rimarrà produttivo per oltre ottanta anni e si amplierà nel 1936 con la costruzione dello Stabilimento “*Eternit*” dedicato alla produzione di manufatti in cemento – amianto e, nel 1954 con la costituzione della “*Cementir*” riservata alla produzione del cemento di altoforno.

Le vicende del centro siderurgico dell’ILVA – Italsider di Bagnoli si intrecciano con la storia d’Italia e risentono del declino conseguente alle guerre mondiali e negli anni settanta<sup>183</sup>, della crisi dell’acciaio e della concorrenza operata dalle grandi potenze ovvero Giappone, Corea del Sud e Brasile.

Alla fine del secolo, la situazione produttiva dello stabilimento appare preoccupante e nel 1984 si rende indispensabile progettare un ammodernamento dell’impianto<sup>184</sup>, anche al fine di arginare i problemi ambientali.

Nel 1991 chiude definitivamente anche la produzione della Cementir e si propone all’attenzione pubblica l’enorme problema della dismissione, della necessaria bonifica e della conseguente riutilizzazione del territorio industriale.

A tal fine, nel 1996, verrà costituita dall’IRI, la Bagnoli S.p.A., per procedere all’attuazione del “*Piano di recupero ambientale dell’area di Bagnoli*”, finanziato dal CIPE e competente per le operazioni di smantellamento delle strutture industriali e di bonifica<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Il Piano Regolatore di Napoli, approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori pubblici nel 1972, conferma la ubicazione dello stabilimento siderurgico nell’area di Bagnoli. Tuttavia, viene stabilita la destinazione: i) del trenta per cento “a verde attrezzato con impianti turistici” e ii) del settanta per cento ad “attività di tipo manifatturiero, ad alto contenuto tecnologico”, nonché ad “impianti ed attrezzature per la ricerca applicata all’industria, con l’esclusione di industrie nocive ed inquinanti”. Appare evidente che alla base di questi indirizzi progettuali, vi è la sensibilità verso una destinazione “ambientalmente compatibile” dell’area. Purtroppo questi obiettivi restarono sulla carta, completamente inattuati. La variante del suddetto Piano, approvata con Decreto del Presidente da Giunta della Regione Campania n.7880 del 27 giugno 1980, conferma la destinazione industriale di Bagnoli predisponendo possibili ampliamenti in seguito ad esigenze riorganizzative.

<sup>184</sup> L’accordo siglato con la Federazione dei lavoratori metalmeccanici non viene rispettato dai vertici dell’Italsider di Bagnoli, causando la chiusura della fabbrica e lasciando in eredità al territorio oltre che problemi ambientali, anche la disoccupazione per circa seimila operai.

<sup>185</sup> DISPOTO G., DI GENNARO A., *op.cit.*, p. 136. Gli autori evidenziano come “Alla pianificazione urbanistica veniva riconosciuto un ruolo fondamentale nella strategia della nuova amministrazione per affrontare e fare proposte su argomenti come il recupero del centro storico, la conservazione e la tutela dell’ambiente e del paesaggio, la riconversione delle aree industriali dismesse a Est e a Ovest, il degrado delle periferie. Iniziava così una lunga stagione di attività di pianificazione per Napoli che in circa un

Interviene quindi la legge n. 582 del 18 novembre 1996 che disciplina la c.d. dismissione dell'area di Bagnoli prevedendo che la Bagnoli S.p.A. realizzi la dismissione<sup>186</sup>, vendendo le attrezzature originarie e salvaguardando gli edifici di architettura industriale.

A partire dal 1997, anno dell'Accordo di Programma tra Regione, Provincia, Comune e Fondazione Idis, le vicende inerenti la riqualificazione di Bagnoli si intrecciano con la nascita della "*Città della Scienza*", con i correlati problemi di finanziamento del progetto e con una "*nuova stagione urbanistica*", basata su modello di architettura *post industriale*, delineato mediante un susseguirsi di provvedimenti<sup>187</sup> approvati dal Comune, dalla Regione e dal Ministero per i beni e le attività culturali.

In tale contesto, già emergono i primi "*nodi giuridici*" legati alla indole multilivello del procedimento in materia di bonifica ed agli interessi di carattere ambientale sottesi al progetto.

Preliminarmente, deve essere meglio definito il ruolo del Comune, sia relativamente al "*peso istituzionale*", che per quel che attiene il reperimento delle risorse finanziarie

---

decennio, porterà alla ridefinizione completa degli strumenti per il governo del territorio comunale. Oltre alle varianti al Piano Regolatore Generale ed al Piano dei trasporti per Napoli, di competenza dell'amministrazione comunale, venivano redatti ed approvati anche: il nuovo Piano regolatore del Porto di Napoli, i Piani paesistici di Posillipo ed Agnano Camaldoli, i nuovi parchi regionali tra cui Campi Flegrei e quello metropolitano delle Colline di Napoli ed infine, il Piano stralcio per l'assetto idrogeologico.

<sup>186</sup> Il costo dell'intervento pari a circa trecentocinquanta miliardi di lire viene coperto in parte (per un ammontare pari a circa 260 miliardi di lire) con contributi pubblici e per la restante parte (circa 85 miliardi di lire) mediante i proventi della vendita di impianti e attrezzature conseguenti alla dismissione.

<sup>187</sup> I primi provvedimenti approvati dal Comune furono: i) il documento di indirizzi per la pianificazione, ii) la variante di salvaguardia, iii) la variante per l'area occidentale al Piano Regolatore Generale del 1972 approvata dalla Regione nel 1998, iv) la variante per il centro storico e la zona orientale e la zona nord occidentale al Piano Regolatore Generale del 1972 approvata nel 2004.

In particolare, la Variante per la zona occidentale approvata dalla Regione Campania nel 1998 prevedeva un modello di sviluppo legato ai servizi, alla ricerca, al tempo libero ed al turismo. L'obiettivo della riqualificazione era compatibile con l'obiettivo di un nuovo insediamento a bassa densità, il ripristino della linea di costa e della spiaggia, il recupero di alcuni manufatti industriali. Tale variante veniva "suggellata" dal Ministero per i Beni e le attività culturali che con Decreto 6 agosto 1999 dichiarava di notevole interesse pubblico le aree site nel Comune di Napoli in località Bagnoli.

Successivamente, gli uffici comunali autori della "Variante" provvedevano all'elaborazione del Piano urbanistico attuativo (Pua) di Coroglio – Bagnoli: si passava, così, dalle previsioni del Piano generale alla realizzazione. Il Piano veniva approvato definitivamente da parte del Consiglio Comunale nel 2005.

necessarie per la gestione delle operazioni di risanamento di un sito industriale, e di riconversione dell'area<sup>188</sup>.

Con la legge 23 dicembre 2000 (*Legge finanziaria 2001*) “l'area viene ricompresa tra i siti ad alto rischio ambientale, per i quali rivestivano carattere di urgenza i necessari interventi di bonifica” e, conseguentemente, viene istituito il sito di interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio (“*SIN Bagnoli – Coroglio*”)<sup>189</sup>.

La disciplina in materia di bonifica dei siti contaminati<sup>190</sup> stabilisce per i “*siti di interesse nazionale*” la competenza dell'amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell'inquinamento, il proprietario o altro soggetto interessato.

In particolare, nel caso in esame, l'area era contaminata in maniera tale da superare le soglie cautelative previste dall'ordinamento, rendendo improcrastinabile l'obbligo di bonifica oltre che l'adozione delle misure di emergenza e sicurezza<sup>191</sup>.

In base a tale disciplina, l'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce “variante urbanistica” e comporta “dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”<sup>192</sup>.

Tuttavia, la gestione del procedimento di bonifiche richiede una organizzazione snella e competenze peculiari e con legge n.388/2000 il Comune di Napoli decide di acquisire le aree della fabbrica e costituire la Bagnoli Futura S.p.A. quale “*STU*” Società per azioni

---

<sup>188</sup> IANNOTTA L., *Diritto comune dello sviluppo, rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni*, Relazione al Convegno “*Mezzogiorno e politiche di sviluppo*”, Napoli, Quaderni dell'IPE, 2000.

<sup>189</sup> Il SIN viene perimetrato dapprima, con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) del 31 agosto 2001 e, quindi, con successivo decreto del medesimo MATTM in data 8 agosto 2014.

<sup>190</sup> Contenuta negli articoli da 239 a 253 del d.lgs. 152 del 2006.

<sup>191</sup> Si richiama in proposito l'ordinanza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2013, n.21. Nello specifico, il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento, ai sensi del d.lgs. 152 del 2006, “avrebbe davanti a sé la scelta di bonificare spontaneamente e mantenere così la proprietà del fondo, acquisendo il diritto a rivalersi per il *tantundem* dei relativi costi verso il responsabile dell'inquinamento; oppure non bonificare, lasciando allo Stato il compito di farlo, ma in tal caso rassegnandosi allo spossessamento e, immediatamente dopo, all'esproprio del fondo, potendo solo agire per eventuali danni contro il suo dante causa e sempre che ne sussistano i presupposti”.

<sup>192</sup> Articolo 252, comma 6 del d.lgs. 152 del 2006.

di trasformazione urbana<sup>193</sup>, avente ad oggetto “l’acquisizione e la bonifica dell’area ex Italsider di Bagnoli, nonché la progettazione e la realizzazione degli interventi di trasformazione urbana previsti dal Piano urbanistico esecutivo (PUE) Bagnoli – Coroglio”.

Si tratta di un ambizioso “istituto di urbanistica operativa”<sup>194</sup>, mediante il quale si intende far fronte alle esigenze poste da interventi complessi di trasformazione del territorio. Bagnolifutura S.p.A. è stata costituita preminentemente per la realizzazione di interessi pubblici, nonché per lo svolgimento di attività di pubblico servizio, ma riveste la forma delle società regolate dal codice civile.

Al riguardo, la giurisprudenza<sup>195</sup> ha ritenuto che: “a) Bagnolifutura non è una società *in house*, in quanto non solo lo Statuto e la Convenzione<sup>196</sup> non prevedono espressamente il divieto di partecipazione societaria dei privati, ma, addirittura la citata Convenzione prevede la possibilità di aprire ai soci privati; b) più in generale le società di

---

<sup>193</sup> DISPOTO G., DI GENNARO A., *op.cit.*, p. 140. Dal punto di vista normativo le “Società di trasformazione urbana” (STU) sono previste e disciplinate dall’articolo 120 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267 c.d. “Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali” (nel cui Decreto è stato trasfuso il testo del comma 59 dell’articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n.127) che prevede la facoltà delle città metropolitane e dei comuni di costituire, anche con la partecipazione della Provincia e della Regione, società per azioni a capitale misto pubblico/privato, per realizzare operazioni di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Nello specifico, la Società di trasformazione urbana *Bagnoli Futura S.p.A.* è partecipata per il 98% dal Comune di Napoli, dalla Regione Campania (8%) e dalla provincia di Napoli (25). Nel progetto tale società per i primi due anni era a capitale pubblico e, con apertura ai privati fino al 60%, negli anni successivi. La STU era competente a gestire, in una prima fase, l’acquisto dei suoli, il completamento della bonifica, la creazione di infrastrutture primarie e secondarie e le operazioni di lottizzazione.

<sup>194</sup> I compiti assegnati alla STU ricomprendono la bonifica dei terreni, la bonifica delle acque della falda, il recupero dei manufatti di archeologia industriale presenti sul sito, la costruzione e gestione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e della gestione del pontile nord demaniale, concesso in uso al Comune di Napoli e da questo consegnato a Bagnolifutura per la gestione.

<sup>195</sup> Tribunale di Napoli, sez. VII, sent. 29 maggio 2014 n.

<sup>196</sup> La Convenzione tra Bagnolifutura e gli Enti azionisti, all’art.3, nel testo approvato dal Comune di Napoli con delibera n. 66/1 del 9 agosto 2012 prevede espressamente che “la società, previa deliberazione del Consiglio comunale di Napoli, può aprire la propria compagine ai soci privati con le modalità previste dalla legge e nel rispetto di quanto disposto dall’art. 36 della Legge Regione Campania n. 16 del 2004, in ordine alla prevalenza della partecipazione pubblica al capitale sociale.

Prima ancora lo stesso art. 120 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) che è all’origine della costituzione di Bagnolifutura prevede che le deliberazioni con le quali vengono costituite le STU “dovranno in ogni caso prevedere che gli azionisti privati delle società per azioni siano scelti tramite procedura di evidenza pubblica” così ammettendo in via generale la partecipazione societaria dei privati nelle società di trasformazione urbana.



trasformazione urbana<sup>197</sup>, ben potendo tutte essere costituite come società a capitale misto – pubblico e privato – non possono neppure astrattamente e potenzialmente configurarsi come società in house<sup>198</sup>.

Di fatto, durante la sua operatività Bagnolifutura S.p.A. conserverà una natura completamente pubblica<sup>199</sup>, in quanto le condizioni per l'ingresso dei privati nella STU non si verificheranno; la *mission* dipenderà quindi esclusivamente dal trasferimento di risorse ad opera dello Stato e della Regione Campania e questo farà sì che risentirà delle alterne influenze della politica.

Alla base dell'insuccesso c'è l'insostenibilità economica della *mission*<sup>200</sup> per la STU e l'assenza di una *governance* basata sulla sinergia tra pubblico e privato, indispensabile tenuto conto delle dimensioni del progetto e del necessario apporto di peculiari competenze gestionali, immobiliari e tecniche che presuppongono la padronanza delle logiche di mercato ed il dialogo con il mondo del credito bancario. Con decreto del 31 luglio 2003, adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, viene approvato il "Piano di bonifica" presentato da Bagnolifutura.

---

<sup>197</sup> Alla luce di quanto previsto, sul piano nazionale, dall'art. 120 del D.Lgs. 267 del 2000 e, su quello regionale, dall'art. 36 della L.R. n. 16 del 2004.

<sup>198</sup> Come ben noto, i connotati qualificanti della società *in house* si individuano nei seguenti requisiti: a) la natura esclusivamente pubblica dei soci; b) l'esercizio dell'attività esclusivamente o quanto meno in prevalenza a favore dei soci stessi; c) la sottoposizione ad un controllo c.d. "analogo" a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. Tali presupposti, nel caso di una società c.d. *in house* è necessario che sussistano tutti contemporaneamente e che trovino il loro fondamento in precise e non derogabili disposizioni dello Statuto sociale.

<sup>199</sup> Alla Società Bagnoli Futura S.p.A. sono conferiti i terreni della fabbrica precedentemente acquisiti dal Comune e il debito di circa settanta milioni di euro verso la Cimimontubi poi Fintecna. La competenza si estende anche ad altre aree limitrofe (Cementir, arsenale militare Battisti, parco merci ferroviario, deposito dell'azienda campana di mobilità). Pertanto, tale ampliato Progetto richiede alla STU Bagnoli Futura di procedere ad un aumento di capitali che rende necessario l'apporto di soggetti terzi, individuati con procedura ad evidenza pubblica. Secondo tale strategia alla bonifica ed alla conseguente urbanizzazione doveva seguire una operazione di lottizzazione e valorizzazione dei terreni, resi così idonei per essere venduti a soggetti privati incaricati della realizzazione e gestione delle opere. Tuttavia le condizioni per l'ingresso dei privati nella STU non si verificheranno e la Bagnoli Futura S.p.A. conserverà pertanto una natura completamente pubblica. Ne consegue che la cui *mission* dipenderà esclusivamente dal trasferimento di risorse ad opera dello Stato e dalla Regione Campania e quindi tutta la vicenda risentirà delle alterne influenze della politica.

<sup>200</sup> Conseguentemente, la STU "ha finito per identificarsi con i lavori di bonifica e la realizzazione di opere finanziate dalla Pubblica Amministrazione, senza riuscire ad accreditarsi come soggetto promotore della trasformazione ed attrattore degli investimenti privati".

Tale intervento di risanamento aveva i seguenti obiettivi: i) bonificare i suoli e i riporti inquinati da composti organici IPA ed idrocarburi<sup>201</sup>; ii) bonificare gli *hot spot* metalli; iii) attuare la messa in sicurezza mediante la ricostruzione superficiale delle aree.

A dieci anni di distanza, la situazione appare talmente critica che il Tribunale del Riesame di Napoli<sup>202</sup>, dispone il sequestro, sia delle aree già sottoposte a bonifica da BagnoliFutura S.p.A., sia l'intera area della "colmata" di Bagnoli non ancora bonificata. Il declino della BagnoliFutura S.p.A. finisce nel 2014, quando, al termine delle indagini per disastro ambientale, al correlato sequestro delle aree e al blocco dell'attività di bonifica la STU, viene sottoposta al fallimento da parte del Tribunale di Napoli<sup>203</sup>.

Nel corso del giudizio fallimentare<sup>204</sup> è stato obiettato a Bagnolifutura che *"si è al cospetto di aree non bonificate, sottoposte a sequestro per disastro ambientale, in quanto gli elementi inquinanti, di risulta dalla parziale attività di bonifica, invece di essere trasferiti in adeguate discariche, risultano sparsi sull'intero territorio"*. Ne consegue *"l'assenza di valore delle aree nello stato in cui versano, si ritrova nella circostanza secondo cui le vendite all'asta in lotti edificatori, per ben tre volte, sono andate deserte"*.

La dichiarazione di fallimento ha dovuto preliminarmente accertare la sussistenza in capo a tale società<sup>205</sup> del requisito soggettivo di fallibilità, di cui all'articolo 1 della

---

<sup>201</sup> In concentrazioni superiori ai limiti imposti al D.M. 471/99 tab.1.

<sup>202</sup> Il decreto di sequestro veniva emesso in data 8 aprile 2013 e riguarda: l'Area sottoposta a bonifica da Bagnolifutura Spa (area tematica 2), l'area Parco dello Sport (area tematica 9), il parco urbano primo lotto (area tematica 1).

<sup>203</sup> Con decreto in data 8 aprile 2013 il Tribunale penale di Napoli, aveva disposto il sequestro preventivo per le aree del SIN Bagnoli – Coroglio, ubicate nella ex area industriale ILVA e ITALSIDER in seguito al reato per disastro ambientale. Contestualmente veniva nominato un "custode giudiziario dinamico" delle aree sequestrate.

In data 21 novembre 2014 il medesimo Tribunale penale di Napoli surrogava il custode precedentemente nominato, nella persona del Direttore Generale della Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque del MATTM.

Il 13 febbraio 2014 è stata deliberata la messa in liquidazione di Bagnolifutura e, il successivo 29 maggio 2014 è stata emessa la relativa sentenza dichiarativa di fallimento.

In conseguenza del Fallimento la Bagnoli Futura S.p.A. ha una situazione debitoria pari a 290 milioni di euro, di cui 59 milioni di euro nei confronti di Fintecna S.p.A. azionista unico di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e pone in cassa integrazione i 59 dipendenti.

<sup>204</sup> Tribunale di Napoli, sezione VII, sent. 29 maggio 2014 Fintecna S.p.A. e altri c. Bagnolifutura S.p.A.

<sup>205</sup> CLARICH M., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in GUERRA F. (a cura di) *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010, p. 1 e ss.

Legge Fallimentare. A riguardo, il Tribunale ha ritenuto che l'esonero dal fallimento<sup>206</sup> prevista per gli Enti pubblici non può essere esteso ad una società a partecipazione pubblica come Bagnolifutura.

Le molteplici difficoltà operative permeano svariati profili determinando un *“fallimento della bonifica nel fallimento di Bagnolifutura”* considerata: a) l'assenza di un chiaro progetto di bonifica e la mancanza di copertura finanziaria; b) la carente pianificazione e la mancanza di tempi certi per l'ultimazione dei lavori di bonifica; c) l'assenza di una precisa destinazione di Piano; d) lo stato di inquinamento delle aree divenute del tutto inutilizzabili; e) la presenza di un decreto di sequestro penale che, di fatto, blocca ogni iniziativa commerciale.

E' doveroso evidenziare, inoltre, che le aree interessate dagli interventi di bonifica, progettazione e realizzazione delle opere previste dal piano urbanistico, erano state acquisite da Bagnolifutura, quale società costituita allo scopo di eseguire i lavori ex articolo 120 T.U.E.L. (D.lgs. 267/200), e consentire il rilancio di Bagnoli. Ne consegue che, ai sensi dell'articolo 120, comma 3 del T.U.E.L., la delibera con cui vengono individuati i luoghi oggetto di intervento rappresenta *“dichiarazione di pubblica utilità”* degli stessi, anche se non direttamente interessati da opere pubbliche.

Pertanto, sui beni di Bagnolifutura esiste un *“vincolo di destinazione pubblicistico”* motivato anche dallo stanziamento di fondi nazionali ed europei utilizzati per finanziare i lavori. Il fallimento di Bagnolifutura si chiude quindi con la consapevolezza che il patrimonio della società è un *“patrimonio indisponibile”* e, in quanto tale non liquidabile liberamente in sede fallimentare. Ne consegue che, la procedura non può concludersi con profitto, ed al tempo stesso, il Comune non può disporre la prosecuzione dei lavori di recupero, a beneficio della comunità, in quanto non ha la disponibilità dei luoghi.

---

NAPOLITANO G., *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, p. 999 e ss.

<sup>206</sup> FIORANI L.G., *Società pubbliche e fallimento*, in *Giur. comm.*, 2012, I, p. 532 e ss.

Al fine di rimediare a tale “stallo”, si è reso necessario un intervento legislativo con cui imporre un nuovo “modello organizzativo” mediante l’introduzione di un soggetto attuatore, ossia Invitalia, l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli Investimenti<sup>207</sup> a cui, con il Decreto Legge 12 settembre 2014 n.133 c.d. *Sblocca Italia*<sup>208</sup> vengono affidati gli interventi di bonifica ambientale e rigenerazione urbana in accordo<sup>209</sup> con il Commissario straordinario di nomina governativa<sup>210</sup>.

---

<sup>207</sup> Invitalia è una società *in house* del comparto ministeri il cui pacchetto azionario è detenuto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Si tratta di un soggetto riconducibile al novero degli “enti pubblici con natura cangiante” per richiamare l’accezione adoperata dal Consiglio di Stato, sezione IV, sent. 2660/2015.

Nello specifico, i principali compiti di Invitalia sono: i) richiedere ed esaminare, con le modalità e nei termini stabiliti dal Commissario straordinario, le proposte del Comune di Napoli; ii) elaborare ed inviare al Commissario straordinario la proposta di programma per il risanamento ambientale e di rigenerazione urbana. Invitalia ha inoltre l’incarico di presentare: il progetto di bonifica, il cronoprogramma dei lavori, lo studio di fattibilità territoriale ed ambientale, la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione di impatto ambientale (VIA), il piano economico – finanziario relativo alla sostenibilità degli interventi previsti, con indicazione dei fondi pubblici disponibili e dell’ulteriore fabbisogno per la realizzazione complessiva del programma. iii) attuare il programma di risanamento e di rilancio, anche con misure straordinarie di salvaguardia e di tutela ambientale; iv) operare come stazione appaltante per affidare i lavori di bonifica e di realizzazione delle infrastrutture; v) costruire una società per azioni per trasferire la proprietà delle aree e degli immobili appartenenti a Bagnoli Futura S.p.A.; vi) partecipare alle conferenze di servizi convocate per la realizzazione del programma; vii) partecipare, su invito, alle riunioni della Cabina di regia. Per approfondimenti <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/cosa-facciamo/articolo19012171.html>

I compiti di INVITALIA verranno successivamente integrati ad opera dell’articolo 11 *bis* del Decreto Legge 30 dicembre 2015 n.210 c.d. “Decreto mille proroghe”, convertito nella legge 25 febbraio 2016 n.21 che apporta alcune modifiche all’articolo 33 del D.L.133/2014 che incidono sui compiti di Invitalia quale Soggetto Attuatore.

La Legge 21/2016 abroga le previsioni del D.P.C.M. 15 ottobre 2015, in base alle quali Invitalia avrebbe dovuto costituire una società per azioni a cui trasferire la proprietà delle aree e degli immobili del SIN Bagnoli – Coroglio (di proprietà di Bagnolifutura).

<sup>208</sup> Tale Decreto Legge viene convertito in Legge 11 novembre 2014 <sup>208</sup> - che nel capo VII detta le “Linee generali di indirizzo con l’obiettivo prioritario di assicurare la programmazione, realizzazione e gestione unitaria degli interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in tempi certi e brevi” - e dal Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2015.

<sup>209</sup> Tra il Commissario Straordinario di Governo ed Invitalia è stipulata, in data 22 dicembre 2015, la “Convenzione per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni assegnate al Soggetto Attuatore dall’art.33 del decreto legge n.133/2014 e s.m.i. e dal d.P.C.M. del 15 ottobre 2015 per la predisposizione ed attuazione del programma di risanamento ambientale e riqualificazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio” (c.d. Convenzione Commissario Straordinario – Invitalia).

<sup>210</sup> Tale Commissario straordinario di Governo viene individuato nell’avvocato Salvatore Nastasi già nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 2016, Vice Segretario Generale della Presidenza del Consiglio e già Commissario Straordinario di Governo per la Fondazione Lirico – Sinfonica Arena di Verona (2008), Commissario Straordinario della Fondazione Lirico – Sinfonica del Teatro di San Carlo di Napoli (2007) e Commissario Straordinario per la Fondazione Lirico – Sinfonica del Maggio Musicale Fiorentino (2005).

L'individuazione di un Commissario Straordinario di Governo, da un punto di vista strategico è strumentale, al contempo per consentire maggiori poteri rispetto al passato e per agire con tempestività, al fine di arginare la situazione divenuta emergenziale.

Il 16 aprile 2015 è stato stipulato tra il MATTM e il Comune di Napoli il c.d. “AdP 2015”<sup>211</sup>, tale accordo di programma<sup>212</sup> ha l'obiettivo di assicurare tramite “un'azione congiunta e concertata tra i Soggetti sottoscrittori mediante l'adozione delle iniziative necessarie al superamento della situazione di pericolo ambientale, a tutela della pubblica incolumità”<sup>213</sup>.

Ad atti formali si affiancano momenti interlocutori istituzionali tra i soggetti coinvolti che dialogano, in occasione della Conferenza dei servizi, sul rilancio di Bagnoli, riunitesi presso la Prefettura di Napoli, il 20 gennaio 2016 e poi dal 14 aprile 2016 per un mese. Tale sede era finalizzata ad acquisire tutti i pareri e le autorizzazioni per realizzare: a) il programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, presentato da Invitalia in data 30 marzo 2016; b) il piano di caratterizzazione dei suoli delle aree (ex ILVA ed ex ITALSIDER del sito di interesse nazionale Bagnoli – Coroglio), già di proprietà di BagnoliFutura S.p.A., predisposto da ISPA; c) la messa in sicurezza della colmata predisposto da Invitalia; d) la manutenzione dell'arenile nord<sup>214</sup>.

Il *Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli – Coroglio*, in data 10 giugno

---

<sup>211</sup> Trattasi dell' *Accordo di Programma per l'attuazione delle iniziative, delle misure, delle attività e degli interventi necessari per il corretto esercizio delle funzioni di custodia giudiziaria dinamica, disposta con provvedimento del 21 novembre 2014 del Presidente del tribunale di Napoli, da espletare nelle aree ex ILVA ed ex ITALSIDER del sito di interesse nazionale Bagnoli – Coroglio oggetto di sequestro giudiziario.*

<sup>212</sup> SGUBIN C., *Crisi industriali complesse e accordi di Programma*, Torino, 2013, p.95 e ss. Gli accordi di programma hanno il compito di definire in concreto il piano ed il progetto di riconversione e riqualificazione industriale prevedendo gli strumenti per la loro concreta attuazione.

<sup>213</sup> L'accordo di Programma del 16 aprile 2015, come meglio dettagliato e descritto nella Tabella 1 “Interventi, costi e Soggetti Attuatori” inserita a pagina 47 del *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana – Sito di rilevante Interesse Nazionale di Bagnoli – Coroglio*, p. 47.

<sup>214</sup> <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/notizie/atti-conferenza-servizi-14-aprile.html>

2016, adotta<sup>215</sup> il “*Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana di cui alla proposta presentata nella Conferenza dei servizi del 14 aprile 2016*”<sup>216</sup>.

Come emerge, gli accordi di programma introducono modelli di riutilizzo e di bonifica, in cui l’ambiente assume sempre un ruolo centrale<sup>217</sup>.

Ciò detto, il 19 luglio 2017 viene stipulato l’*Accordo Interistituzionale* tra il Governo<sup>218</sup>, la Regione Campania ed il Comune di Napoli, in cui le parti si impegnano, ciascuna per le proprie competenze, alla individuazione ed alla destinazione delle necessarie risorse finanziarie, anche con il coinvolgimento di soggetti istituzionali diversi dai firmatari e competenti per l’attuazione degli interventi in ambito urbanistico, ambientale, idrico e diportistico nel rispetto dei tempi indicati nel cronoprogramma<sup>219</sup>.

In attuazione di tale *Accordo Interistituzionale*, la cooperazione multilivello è andata avanti con successivi incontri, tavoli tecnici e riunioni della Cabina di regia. Altresì, vi è stato il coinvolgimento del Comune di Napoli e della Regione Campania, che hanno contribuito alla stesura di un aggiornato programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana, approvato in Conferenza di servizi.

---

<sup>215</sup> L’adozione di tale Programma avviene ai sensi del comma 10 dell’articolo 33 del decreto legge n.133, 12 settembre 2014, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1 della legge 11 novembre 2014 n. 164 e s.m. e i.

<sup>216</sup> Ai fini dell’avvio delle procedure per l’affidamento e l’esecuzione delle attività di caratterizzazione, vengono approvati il “*Piano di Caratterizzazione integrativo*” ed il “*Quadro Economico di spesa relativo al Piano di Caratterizzazione integrativo*” per l’area ex ILVA ex Italsider del SIN Bagnoli Coroglio<sup>216</sup> e per la restante area già di proprietà di BagnoliFutura S.p.A.

Si dispone la pubblicazione del provvedimento sul sito web del Soggetto Attuatore – INVITALIA, nella sezione “*Rilancio Bagnoli*”. <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/documenti.html>.

<sup>217</sup> Tale dato emerge chiaramente dal sopralluogo del 30 marzo 2016 effettuato dall’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, su richiesta del Commissario Straordinario per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana.

Il 10 febbraio 2017 viene emesso da parte del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il “*Parere di scoping sul rapporto preliminare ambientale*”. E’ opportuno evidenziare che, in tale sede sono anticipate le indicazioni generali ed i criteri per la redazione del futuro *Piano di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (PRARU)* ed il rapporto ambientale per il sito di rilevante interesse nazionale Bagnoli Coroglio<sup>217</sup>. Tale Parere viene emesso in seguito alle risultanze emerse dalla Procedura di Valutazione ambientale strategica avviata in data 11 ottobre 2016.

<sup>218</sup> In rappresentanza del Governo è stato chiamato per la stipula il Ministro per la Coesione territoriale ed il Mezzogiorno.

<sup>219</sup> <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/documenti.html>.

E' doveroso sottolineare che, negli anni, con politiche pubbliche stratificate e sovrapposte, si sono fatti passi avanti per il rilancio dell'area di Bagnoli<sup>220</sup>.

In data 24 maggio 2016 è stato sottoscritto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Presidente dell'A.N.AC., il Commissario Straordinario di Governo e l'Amministratore Delegato di INVITALIA un *“Protocollo di Vigilanza Collaborativa sulle procedure connesse alla realizzazione della bonifica ambientale e dell'intervento di rigenerazione urbana dell'area Bagnoli – Coroglio”*<sup>221</sup>, al fine di estendere la vigilanza collaborativa anche alla fase esecutiva degli affidamenti necessari per la realizzazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana.

Nell'articolazione dei ruoli e delle competenze delineatasi si chiarisce che, per tutti gli aspetti relativi alla bonifica dell'area di Bagnoli, la *“compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze”*<sup>222</sup>.

Come emerge dalla sentenza della Consulta n.126 del 22 maggio 2018, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nell'atto di intervento, ha ribadito la piena soddisfazione per la cooperazione istituzionale realizzatasi.

Nello specifico, il “nuovo” Piano, secondo la Corte Costituzionale, confermerebbe che *“alla Regione sarebbe stato garantito un ruolo paritetico a quello del Governo e del*

---

Tale *Parere di scoping* riassume, tra l'altro, le risultanze e recepisce le osservazioni dei seguenti documenti: 1) Parere del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, reso in data 3 gennaio 2017; 2) Parere dell'ARPA Campania, reso in data 9 dicembre 2016; 3) Parere del Comune di Napoli, reso in data 1 dicembre 2016; 4) Parere del Centro Ricerca e Divulgazione Area Marina Protetta Parco Sommerso di Galola, reso in data 28 novembre 2016; 5) Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, reso in data 24 ottobre 2016.

<sup>221</sup> Tale modello di c.d. Vigilanza collaborativa si plasma sulle previsioni dell'articolo 213 del D.lgs. 50/2016 ed è volta a porre rimedio agli episodi di corruzione e *mala gestio* che possono intervenire nella bonifica del sito di Bagnoli Coroglio mediante poteri di alta sorveglianza sulle procedure di affidamento di lavori, e forniture. Le peculiari caratteristiche dell'opera di bonifica da intraprendere, nonché di quella incompiuta, il contesto territoriale caratterizzato da infiltrazioni camorristiche, il consistente investimento pubblico e la protrazione temporale dei lavori ne hanno consigliato altresì l'impiego di una Unità Operativa Speciale dell'ANAC a cui oltre funzionari dell'Autorità, sono dedicati un Colonnello e tre Ispettori della Guardia di Finanza e un Avvocato dello Stato.

Il Protocollo altresì individua gli atti, distinti per fasi di gara e di esecuzione contrattuale, da trasmettere all'ANAC prima della loro formale adozione.

<sup>222</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.126 del 22 maggio 2014.

*Commissario straordinario e, soprattutto, una posizione analoga a quella che sarebbe derivata dal previo raggiungimento di un'intesa. Inoltre, al Comune di Napoli sarebbe stato riservato un coinvolgimento nei relativi procedimenti istruttori e decisionali, pienamente in linea con quanto richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai sensi dell'articolo 118 Cost.*"<sup>223</sup>.

Nella recente pronuncia, in commento, la Corte Costituzionale ha stabilito altresì, che le procedure per la bonifica ed il risanamento dell'area di Bagnoli, contenute nel c.d. "Decreto Sblocca Italia" sono costituzionalmente legittime. Tale sentenza riveste un indubbio interesse ai nostri fini, in quanto ribadisce il diritto di partecipazione degli enti locali ai procedimenti di rigenerazione urbana.

Nell'articolazione delineata spetta allo Stato disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati. In tale ambito, la competenza statale si estende, anche in sede regolamentare e può esplicarsi mediante disposizioni di dettaglio.

Tuttavia, è stato ribadito che nei procedimenti di rigenerazione urbana conseguenti alla bonifica devono essere garantite "adeguate forme di partecipazione dei Comuni" i cui poteri possono essere modificati o subordinati a preminenti interessi pubblici, "a condizione però di non annullarli o comprimerli radicalmente"<sup>224</sup>.

In tale articolazione delle competenze, il rispetto delle autonomie comunali dovrebbe armonizzarsi con la verifica dei "concorrenti interessi generali collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio"<sup>225</sup>.

Tale criterio presuppone una valutazione dell'interesse unitario che legittimi l'allocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative, e preveda adeguate forme di coinvolgimento della Regione che, nei casi di intreccio di competenze, si esplicano mediante procedure concertative e di coordinamento orizzontale, ispirate al principio di

---

<sup>223</sup> Corte Costituzionale, sentenza n.126 del 22 maggio 2018.

<sup>224</sup> Corte Costituzionale, sent. 126 del 22 maggio 2018 che richiama, tra le altre, le sentenze della medesima C. Cost. sent. n. 46 del 2014, n.478 del 2002, n. 357 del 2000.

<sup>225</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 378 del 27 luglio 2000.



lealtà (c.d. intese o accordi). Le riflessioni appena formulate si fanno più cogenti, qualora gli accordi di programma e gli altri atti sopra indicati vengano interpretati quali fasi della complessa procedura prevista per la bonifica, e quale sinonimo di quell'eterogeneo insieme di prestazioni che concorrono al riconoscimento dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti, delle opere e di ogni altro intervento funzionale agli obiettivi di risanamento e sviluppo dell'area di Bagnoli - Coroglio.

Appare evidente che, nell'allocare le varie funzioni in capo allo Stato, sono previste, in concreto, varie forme di raccordo e di coinvolgimento della Regione e del Comune. Questi ultimi, come rilevato, partecipano alla Cabina di Regia.

Il Soggetto Attuatore detiene la competenza in merito all'acquisizione ed all'esame delle proposte del Comune, ai fini della predisposizione del programma di risanamento.

Resta inteso che, ove tali proposte non vengano accolte, devono essere rivalutate in sede di Conferenza di Servizi. Si delinea così una fase eventuale di "dialogo interistituzionale" a cui partecipano Comune, Regione e Amministrazioni interessate, che devono raggiungere un accordo sul programma. Appare evidente che, il dissenso tra le amministrazioni è veicolato attraverso una complessa attività istruttoria, e gestito attraverso molteplici meccanismi di raccordo.

In caso di mancato accordo, il procedimento si conclude con una deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata con la necessaria partecipazione, alla relativa seduta, del Presidente della Regione.

In data 5 aprile 2018, si sono svolte a Napoli la Conferenza di servizi e la Cabina di regia<sup>226</sup> alla quale è demandata la definizione di indirizzi strategici per l'elaborazione del programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana.

---

<sup>226</sup> In tale sede istituzionale a Napoli in data 5 aprile 2018 hanno partecipato il Ministro per il Mezzogiorno Claudio De Vincenti, il Commissario Salvo Nastasi, il Vicepresidente della Regione Fulvio Bonavitacola, il Sindaco di Napoli Luigi de Magistris e l'Amministratore delegato di Invitalia Domenico Arcuri. A conclusione di tale incontro, il Ministro De Vincenti, riferisce: *"La caratterizzazione dell'area di Bagnoli ha consentito alla Commissione Europea di chiudere la vicenda della lettera del 2013 che segnalava all'Italia la possibilità di infrazione comunitaria proprio su Bagnoli. Abbiamo dato mandato al Ministero dell'ambiente, di procedere immediatamente alla valutazione ambientale strategica sul progetto dell'area e al commissario di procedere con tutti gli adempimenti"*. L'Amministratore Delegato di Invitalia, Domenico Arcuri ha aggiunto: *"Dall'inizio del progetto di bonifica sono state avviate 17*

Nello scenario delineato, la Conferenza dei servizi, che si è svolta in Prefettura, ha approvato il *Progetto definitivo per la rimozione integrale dell'amianto* (bonifica dell'area ex Eternit)<sup>227</sup>. La Cabina di regia ha discusso la proposta di aggiornamento del *Piano di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (PRARU)*, approvando la variante urbanistica<sup>228</sup> solo per l'area del SIN di Bagnoli.

In uno scenario quale quello attuale, i contenuti principali di tale PRARU hanno delineato i seguenti filoni di sviluppo: “*turistico – balneare*”<sup>229</sup>, “*ricerca e innovazione*”<sup>230</sup> e l'area “*commercio*” che prevede numerosi esercizi commerciali e di ristorazione. Tale area sarà caratterizzata anche “*da un grande parco (insistente su circa 130 ettari) dedicato allo sport, dal recupero della balneabilità nella baia e dalla valorizzazione dell'antico borgo marinaro di Coroglio*”<sup>231</sup>.

In data 30 agosto 2018, il Commissario Straordinario Salvo Nastasi ha rassegnato le dimissioni<sup>232</sup>.

Si apre così una nuova fase di bonifica, negli auspici che sia nel segno della continuità e di una fluida gestione di ruoli, competenze<sup>233</sup> e procedure finalizzate al concreto rilancio

---

*gare che diventeranno 30 entro la fine anno, per circa 70 milioni di euro di interventi complessivi. La bonifica deve continuare per risanare l'intera area del SIN di Bagnoli ancora inquinata e renderla compatibile con le nuove destinazioni d'uso”.*

<http://www.invitalia.it/site/new/home/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/rilancio-bagnoli-da-cabina-di-regia-e-conferenza-dei-servizi-via-libera-alla-rimozione-amianto.html>

<sup>227</sup> Il progetto riguarda un'area di 16 ettari (non sottoposta a sequestro) e ha un valore di circa 18 milioni di euro.

<sup>228</sup> STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006 p. 13 e ss. Il ruolo della variante non va enfatizzato. L'utilizzo della variante in diritto urbanistico è limitata a predisporre le modifiche del piano. Spesso però le necessità di interventi tempestivi hanno reso la variante quasi un “surrogato improprio” del piano urbanistico.

<sup>229</sup> Tale spazio “*turistico – balneare*” include la spiaggia pubblica di 2 Km, il porto turistico per 900 posti barca e due alberghi a 4/5 stelle.

<sup>230</sup> Tale area “*ricerca e innovazione*” comprende i poli di ricerca Anton Dohrn, Federico II etc.

<sup>231</sup> <http://www.invitalia.it/site/new/home/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/rilancio-bagnoli-da-cabina-di-regia-e-conferenza-dei-servizi-via-libera-alla-rimozione-amianto.html>. Si prevedono a regime 8,2 milioni di visitatori e trenta gare entro la fine del 2018 per un investimento stimato di 70 milioni di euro di interventi complessivi.

<sup>232</sup> SANNINO C., *Liti Lega – M5S a Bagnoli l'ultima puntata*, pubblicato su *la Repubblica*, Napoli, 30 agosto 2018. Nell'articolo si dà atto che “De Vincenti – Nastasi – Invitalia avevano eseguito le caratterizzazioni e messo a punto la strategia di rimozione radicale della colmata, completato la bonifica dell'ex area Eternit e preparato la gara da 20 milioni per la progettazione”.

<sup>233</sup> La sentenza n. 126 del 22 maggio 2018 ha “dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n.133 del 2014, come convertito, sollevata in

e alla valorizzazione dell'area. Negli auspici è che tale fase sia risolutiva. Coerentemente, solo attenendosi ad un'adeguata pianificazione e promuovendo una sinergia multilivello tra i soggetti coinvolti, i progetti potranno tradursi in realtà.

### **3.3 Il contesto di riferimento, il procedimento, i momenti di raccordo politico – istituzionale ed i nodi giuridici**

Il fenomeno inquinante e l'esposizione temporale che ha coinvolto l'intera area di Bagnoli – Coroglio, ha dimensioni tali che, nonostante l'impegno enorme, profuso per la c.d. "fase di caratterizzazione", si ripropone insoluto il problema di tracciare in maniera nitida il perimetro e la portata dell'inquinamento. Questa impossibilità si ripercuote sulla correlata pianificazione economica e sulla conseguente programmazione degli interventi.

In tale contesto, il Legislatore più volte si è fatto carico di creare le condizioni politiche, normative ed amministrative, per ridurre i rischi conseguenti l'inquinamento.

Nello specifico, si riconosce la competenza dello Stato ad intervenire, pur in presenza di competenze regionali, quando le Regioni non siano in grado di garantire un'adeguata ed effettiva tutela degli interessi pubblici<sup>234</sup>.

Come noto, in controtendenza rispetto alla accezione "classica" teorizzata dalla Corte Costituzionale, è stata introdotta una declinazione del principio di sussidiarietà, ex articolo 118 della Costituzione, peculiare ed innovativa, tanto in chiave amministrativa quanto da un punto di vista legislativo. Questo si traduce nel trasferimento dalla dimensione locale – regionale a quella statale delle competenze che attengono alla bonifica, a condizione che l'intervento del livello "superiore" sia improntato al canone della proporzionalità e dei relativi corollari della idoneità, necessità ed adeguatezza.

---

riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, nonché articolo 118, primo comma, Costituzione".

<sup>234</sup> Il Consiglio di Stato, IV sezione, nella sentenza 2407 del 23 maggio 2017 rileva come, nel caso di specie, si è al cospetto di un intreccio tra la materia ambientale – di competenza esclusiva dello Stato, e quella del governo del territorio. La sussidiarietà c.d. ascendente è ammissibile ove proporzionate e rispondente a ragionevolezza e, se in tale caso è legittima laddove "*siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni interessati*".

Una tale riallocazione di competenze, inquadrata in un contesto improntato al principio di cooperazione istituzionale e leale collaborazione, non risponde ad un mero adempimento di carattere formale, ma ad esigenze di tipo sostanziale, preordinate a garantire interventi pubblici in materia ambientale efficaci, tempestivi ed uniformi.

Rendendosi necessario imprimere una accelerazione al processo di bonifica e riqualificazione ambientale, il Legislatore<sup>235</sup> ha strutturato l'intervento relativo al caso Bagnoli seguendo modalità *extra ordinem*<sup>236</sup>, specificando che tale intervento deve avvenire in "modalità straordinaria", cioè unica, mediante l'individuazione di un Commissario Straordinario di Governo e di un Soggetto Attuatore.

Sulla scena delle competenze multilivello riguardanti il caso Bagnoli, fa esordio Invitalia, quale Soggetto Attuatore e ci induce ad una riflessione circa l'opportunità politico-amministrativa di attribuire ad un soggetto *in house*<sup>237</sup> tale ruolo, privilegiandolo ad una scelta di esternalizzazione.

Tuttavia, alcune criticità le pone anche il decreto n.33/2014 c.d. *Sblocca Italia*, all'articolo 33<sup>238</sup>, prevedendo che il Soggetto Attuatore<sup>239</sup> assuma il ruolo di progettare

---

<sup>235</sup> Si è ritenuto non illogico od arbitrario che il Legislatore sia intervenuto mediante lo strumento della *legge – provvedimento o legge puntuale* con misure urgenti ed organiche preordinate a superare lo stato di pericoloso degrado e nel rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà ribadito anche nella sentenza C.Cost. n.85/2013.

<sup>236</sup> GEMELLI M., *Processi decisionali e qualità della vita (questione Bagnoli): il ruolo dei decisori in Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, Giappichelli Editore, 2003, p.47.

<sup>237</sup> Per una esposizione degli orientamenti giurisprudenziali in tema di *società in house*, sia consentito rinviare a CODAZZI E., *Società in house providing*, in *Giur.comm.*, 2016, II, 953 ss.; sul tema alla luce della disciplina del testo unico, si vedano, in particolare, DONATIVI V., *Le società a partecipazione pubblica*, Milano, IPSOA, 2016, p.1040 ss.; PETTITI P., *Gestione e autonomia nelle società titolari di affidamenti*, Milano, Giuffrè, 2016, p.1 ss.

<sup>238</sup> La prescrizione normativa di cui all'articolo 33 prevedeva, sin dal momento in cui venne convertita dall'articolo 1, comma 1, della Legge 11 novembre 2014, n. 164 al comma 13 il coinvolgimento della Regione e del Comune. La stesura del testo di tale disposizione, venne successivamente modificata e l'articolo 11, comma 16 quater, lettera c), del D.L. 19 giugno 2015 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125 che potenziò il coinvolgimento delle amministrazioni locali. Tuttavia, tale coinvolgimento è limitato alla previsione della necessaria presenza del Comune e della Regione in conferenza di servizi e, successivamente nella c.d. *cabina di regia*: ma da un lato non è prevista l'intesa dello Stato con la Regione, dall'altro il Comune è, di fatto, parificato agli altri Enti che intervengono a vario titolo nel procedimento.

<sup>239</sup> Invitalia, quale Soggetto Attuatore svolge i seguenti compiti: (i) acquisire ed esaminare le proposte del Comune di Napoli per la definizione della proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana da predisporre sulla base degli indirizzi strategici indicati dalla Cabina di Regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; (ii) predisporre e trasmettere al Commissario Straordinario di Governo, entro il 31 marzo 2016, la proposta di programma di risanamento ambientale e

e realizzare la bonifica (non direttamente, ma scegliendo soggetti attuatori, sia per la progettazione che per la caratterizzazione dei lavori) e, al contempo, diviene titolare e proprietario dei beni.

Indubbiamente, questo rappresenta un *nodo giuridico* peculiare: l'indicazione della necessaria titolarità del diritto di proprietà dei beni individuati nel SIN, in capo al Soggetto attuatore, stride con una realtà in cui le aree interessate sono di proprietà privata.

Non può tralasciarsi di considerare inoltre, che anche le aree demaniali erano state assegnate in concessione ad un soggetto privato, ossia la BagnoliFutura S.p.A. che, prima di essere sottoposta alla procedura di fallimento, aveva compiuto importanti investimenti per porre rimedio alla grave situazione ambientale.

In tale panorama, le aree interessate dal SIN vengono acquisite come massa attiva nella procedura fallimentare. Paradossalmente, in siffatto procedimento, si insinuano, quale

---

rigenerazione urbana, corredata dal progetto di bonifica sulla base dei dati dello stato di contaminazione del sito, dal cronoprogramma di svolgimento dei lavori di cui all'art. 242-bis del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. "Testo unico ambientale"), da uno studio di fattibilità territoriale e ambientale, da "VAS" (valutazione ambientale strategica), "VIA" (valutazione di impatto ambientale), e da un piano economico-finanziario relativo alla sostenibilità degli interventi previsti. La proposta di programma e il documento di indirizzo strategico dovranno altresì, contenere la previsione urbanistico-edilizia degli interventi di demolizione e ricostruzione e di nuova edificazione e mutamento di destinazione d'uso dei beni immobili, comprensivi di eventuali premialità edificatorie, la previsione delle opere pubbliche o d'interesse pubblico e di quelle che abbiano ricaduta a favore della collettività locale, anche fuori del sito di riferimento, i tempi ed i modi di attuazione degli interventi, con particolare riferimento al rispetto del principio di concorrenza e dell'evidenza pubblica e del possibile ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche interessate all'uso di modelli privatistici e consensuali per finalità di pubblico interesse; (iii) partecipare alla conferenza di servizi che sarà convocata dal Commissario Straordinario una volta ricevuta la proposta di programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, nonché, su invito, alle riunioni della Cabina di Regia; (iv) attuare il programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, ivi compresa l'adozione di misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale, e operare come stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di bonifica ambientale e di realizzazione delle opere infrastrutturali; (v) attuare gli interventi precedentemente affidati a Sogesid S.p.A., nell'AdP 2015, ossia gli interventi contemplati dalla Convenzione Attuativa Invitalia; (vi) trasmettere trimestralmente al Commissario Straordinario e alla Cabina di Regia, una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento degli interventi previsti nell'AdP 2015 e nel programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, nonché fornire al Commissario Straordinario qualsiasi ulteriore informazione e documentazione per verificare il regolare avanzamento degli interventi; (vii) provvedere alla trascrizione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della L. 21/2016 (di conversione del D.L. 210/2015) della proprietà delle aree e degli immobili del SIN-Bagnoli-Coroglio già di proprietà Bagnolifutura, catastalmente identificati nell'allegato accluso al medesimo D.P.C.M. 15 ottobre 2015 (ivi comprese le aree ex ILVA ed ex ITALSIDER, sotto sequestro giudiziario, contemplate dall'AdP 2015); (viii) versare alla procedura fallimentare di Bagnolifutura, mediante strumenti finanziari emessi dal Soggetto Attuatore su mercati regolamentati, l'importo rilevato dall'Agenzia del Demanio, alla data del trasferimento della proprietà, quale valore di mercato delle aree e degli immobili.

creditori, alcuni soggetti che hanno contribuito a determinare l'inquinamento ambientale dell'area.

Nelle more del fallimento, tutti i beni acquisiti alla massa attiva vengono *ex lege* trasferiti a Invitalia.

Si evidenzia la portata innovativa della procedura di esproprio disciplinata in difformità, rispetto alla normativa ordinaria di cui al D.P.R. 327/2001 (Testo Unico sull'Espropriazione). Tale aspetto pone molteplici problematiche afferenti l'individuazione delle modalità di svolgimento di tale procedura e, più in generale, la certezza del diritto, tenuto conto degli indirizzi della giurisprudenza CEDU e nazionale a riguardo<sup>240</sup>.

Nel caso di Bagnoli regna incertezza, sia circa la procedura di esproprio a cui era stato fatto ricorso sia con riguardo alla natura ed all'operatività degli strumenti finanziari che avrebbero surrogato l'indennizzo pecuniario.

Nello specifico, la procedura espropriativa veniva eccessivamente dilatata ponendosi in contrasto sia con l'articolo 47 della Costituzione sia rispetto a molteplici disposizioni della legge fallimentare: In tal modo veniva compromesso, sotto molteplici profili, il ruolo degli Organi della procedura fallimentare. Appare evidente infatti, che né il curatore, né il Tribunale erano in grado di poter svolgere l'attività di vigilanza di loro competenza, e quindi di definire un programma compiuto di liquidazione dell'attivo, a fronte di una norma che disponeva che *“i beni erano espropriati al fallimento, in “cambio” di “strumenti finanziari” non meglio precisati, da rimborsare solo in esito alla cessione dei beni”*.

---

<sup>240</sup> Se l'indennizzo è destinato a ristorare la parte che subisce l'espropriazione del pregiudizio subito, e se lo stesso dovrebbe essere “certo”, non può essere considerato tale quello che si risolve nella corresponsione di uno strumento aleatorio.

A riguardo, non si è dubitato in dottrina ed in giurisprudenza in ordine alla circostanza che l'indennizzo debba essere erogato in denaro, o comunque con altro mezzo di pagamento. Una disposizione legislativa che dispone in via autoritativa, in deroga, sembrerebbe collidere con il principio di certezza dell'indennizzo ribadito dalla giurisprudenza C. Cass. Civ., sez. III, 12 gennaio 2012, n. 321 e C. Cassazione, SS.UU. 18 dicembre 2007, n. 26617.

Inoltre, la procedura di “rimborso” del fallimento, contenuta nell’articolo 33 del decreto *Sblocca Italia*<sup>241</sup>, di fatto, assegna al curatore il duplice ruolo di “obbligazionista” ed “azionista”, trascurando che la legge fallimentare, salve rare eccezioni, non riconosce al medesimo curatore compiti di gestione attiva dei beni del fallito<sup>242</sup>.

La tempistica di quindici anni prevista, sempre dal testo dell’articolo 33 del Decreto 33/2014, collide con il principio di “ragionevole durata del processo”, applicabile anche alle procedure fallimentari. In tale ambito, infatti, è risaputo che una procedura fallimentare difficoltosa ha un tempo stimato massimo pari a sette anni, circa la metà del tempo previsto dalla legge nel caso Bagnoli. Pertanto, in caso di accoglimento del ricorso, già dallo scadere del settimo anno, sarebbe stato possibile avanzare le richieste di indennizzo, con conseguenti gravi danno per l’erario.

Tali profili di indeterminatezza circa l’“an” ed il “quantum” dell’indennizzo si ripercuotono altresì sull’intera procedura fallimentare pendente dinanzi al Tribunale di Napoli, che di fatto, avrebbe dovuto attendere il termine del rimborso degli strumenti finanziari fissato in quindici anni per definire la questione<sup>243</sup>.

Il giudice amministrativo, con sentenza 1471/2016, aveva rigettato il ricorso proposto dal Comune di Napoli, volto a far valere molteplici questioni di legittimità costituzionale riguardanti: i) il comma 10 dell’articolo 33, del D.L. 133/2014 e quindi l’*an* dei poteri espropriativi esercitati in violazione delle prescrizioni contenute nel T.U.

---

<sup>241</sup> In tale articolo si prevede: *“Tale importo è versato alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari, di durata non superiore a quindici anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, emessi su mercati regolamentati dal Soggetto Attuatore, anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all’attuazione del programma”*

<sup>242</sup> Articolo 104 della Legge fallimentare prevede che l’esercizio provvisorio dell’impresa deve essere autorizzato dal Giudice.

<sup>243</sup> Il Collegio nella sentenza Il Consiglio di Stato, IV sezione, nella sentenza 2407 del 23 maggio 2017 anticipa che per costante giurisprudenza (tra le tante Cassazione Civile, sez. IV, 9 gennaio 2017 n.221, la procedura fallimentare è soggetta alle prescrizioni dettate in tema di ragionevole durata del processo dalla legge n.89 del 2001. Altresì è pacifico nella giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, sezione VI, 19 maggio 2015 n. 10233, Cassazione civile, sez. IV, 28 maggio 2012 n. 8468) che *“una procedura fallimentare deve avere una durata stimata di cinque anni, che può aumentare fino a massimo sette nel caso in cui il procedimento presenti particolari difficoltà; superato questo limite scatta l’equa riparazione della legge Pinto per eccessiva durata, secondo lo standard ricavabile dalle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo”*.

Espropriazioni ex D.P.R. 327/2001, nonché ii) il comma 12 dell'articolo 22, del D.L. 133/2014 avente ad oggetto il meccanismo di indennizzo della curatela fallimentare.

Il Tar ritenendo infondate le suddette questioni sollevate dai ricorrenti aveva rigettato i relativi ricorsi, provocando le reazioni impugnatorie del Comune di Napoli che decide di presentare appello al Consiglio di Stato.

Nello specifico, nel ricorso proposto dal Comune di Napoli dinanzi al Consiglio di Stato<sup>244</sup> si sosteneva l'invalidità dell'espropriazione "de facto", realizzata mediante il meccanismo di trasferimento delle proprietà previsto dal dPCM (articolo 6, comma 1 e 7) attuativo dell'articolo 33 del decreto legge 12 settembre 2014, n.133 c.d. "Sblocca – Italia", convertito in legge 11 novembre 2014 n. 164, in quanto ritenuta *"lesiva degli interessi dei creditori, contestandosi la circostanza che ivi non era quantificato alcun indennizzo, a fonte del trasferimento dei beni, e alla aleatorietà delle modalità di rimborso"*.

A fronte di tali rilievi, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha affermato che la specificità del SIN consente alla legge di stabilire delle deroghe al normale procedimento espropriativo, previsto dal Testo Unico n. 327/2001. Pertanto, tale deroga non può in alcun modo essere ritenuta in contrasto con la Costituzione, né analogamente, risulta violato l'articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi, il 20 marzo 1952. Quest'ultimo Protocollo, "riconosceva agli Stati il diritto di emanare leggi necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale". Appare evidente che, l'acquisizione dei beni inquinati da parte di un organo statale per la bonifica degli stessi, in vista del risanamento ambientale, e a tutela della salute pubblica era volto a una "causa di pubblica utilità" e come tale a tutela dell'interesse collettivo.

---

<sup>244</sup> Trattasi del ricorso n. 6886 del 2016 proposto dal Comune di Napoli dinanzi al Consiglio di Stato avverso le sentenze TAR Campania, sezione I, n.1471/2016 e TAR Campania, sezione I, n.3754/2016 decise con sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 23 maggio 2017 n.2407.



Nella medesima direzione, il valore costituzionalmente attribuito dall'articolo 42 della Costituzione alla proprietà privata, presuppone che lo stesso possa essere legittimamente sacrificato a condizione che venga individuato per il proprietario un "serio ristoro"<sup>245</sup>.

Questo rende fragile la concertazione strategica a livello governativo che si sgretola scontrandosi con l'assenza di risorse economiche indispensabili, per far fronte, in maniera adeguata, alla corresponsione di un necessario ed effettivo indennizzo.

Già emerge la criticità legata all'assenza di una strategia unitaria iniziale (si è reso necessario intervenire spesso e a posteriori) e alla mancanza di una preventiva programmazione strutturale ed economica.

Per far fronte a tale profilo riguardante l'indennizzo, si interviene in sede normativa prevedendo che il trasferimento della proprietà avvenga a fronte del pagamento di un importo "determinato sulla base del valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, rilevato dall'Agenzia del Demanio alla data del trasferimento della proprietà. Tale importo è versato alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari, di durata non superiore a quindici anni, dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, emessi su mercati regolamentati dal Soggetto Attuatore"<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> DE CESARIS, L. *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche. Obblighi e competenze amministrative*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, POZZO B., (a cura di), Giuffrè Editore, 2002 p. 147 e ss.

<sup>246</sup> L'articolo 1 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (recante, "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996 n. 52), stabilisce, per la parte di interesse che "2. Per "strumenti finanziari" si intendono:

- a) le azioni e gli altri titoli rappresentativi di capitale di rischio negoziabili sul mercato dei capitali
- b) le obbligazioni, i titoli di Stato e gli altri titoli di debito negoziabili sul mercato dei capitali;
- c) le quote di fondi comuni di investimento;
- d) i titoli normalmente negoziati sul mercato monetario;
- e) qualsiasi altro titolo normalmente negoziato che permetta di acquisire gli strumenti indicati nelle precedenti lettere e i relativi indici;
- f) i contratti "futures" su strumenti finanziari, su tassi di interesse, su valute, su merci e sui relativi indici, anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti;
- g) i contratti di scambio a pronti e a termine (*swaps*) su tassi di interesse, su valute, su merci nonché su indici azionari (*equity swaps*), anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti;
- h) i contratti a termine collegati a strumenti finanziari, a tassi di interesse, a valute, a merci e ai relativi indici, anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti;
- i) i contratti di opzione per acquistare o vendere gli strumenti indicati nelle precedenti lettere e i relativi indici, nonché i contratti di opzione su valute, su tassi d'interesse, su merci e sui relativi indici, anche

Nello specifico, mediante tale previsione, i proprietari dei terreni espropriati sarebbero stati ristorati, non con un *quantum* economico, bensì mediante la corresponsione di un identico valore in strumenti finanziari, emessi in seguito all'avvio di un procedimento di cartolarizzazione, da rimborsarsi in quindici anni<sup>247</sup>.

La sopra esposta attività di programmazione avviene, però, senza il coinvolgimento del Comune di Napoli che, lamentando la violazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo<sup>248</sup>.

In risposta a tale doglianza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ricorda che, il Comune di Napoli aveva ritenuto di non partecipare al tavolo di concertazione istituzionale istituito a riguardo.

Il quadro si complica, con l'aggiunta della curatela fallimentare, presentata dal Tribunale Fallimentare di Napoli che, lamentando la violazione del principio dell'equo indennizzo<sup>249</sup>, sollevava questione di legittimità costituzionale per violazione dei principi costituzionali e della CEDU<sup>250</sup>.

---

quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti;  
j) le combinazioni di contratti o di titoli indicati nelle precedenti lettere”.

<sup>247</sup> L'articolo 1 comma 4 del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58 prevede che “I mezzi di pagamento non sono strumenti finanziari. Sono strumenti finanziari ed, in particolare, contratti finanziari differenziali, i contratti di acquisto e vendita di valuta, estranei a transazioni commerciali e regolati per differenza, anche mediante operazioni di rinnovo automatico” (c.d. “*roll over*”). Sono altresì strumenti finanziari le ulteriori operazioni su valute individuate ai sensi dell'articolo 18, comma 5 e dalla giurisprudenza civile.

<sup>248</sup> Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza 23 maggio 2017 n. 2407. Il Consiglio di Stato rimette alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità sull'articolo 33, del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164 c.d. “Decreto Sblocca Italia” nella parte in cui disciplina le procedure per la bonifica ed il recupero urbano dell'area inquinata di Bagnoli.

<sup>249</sup> Per costante giurisprudenza di legittimità e di merito, applicativa degli insegnamenti del Giudice delle Leggi, il ristoro deve essere “certo” e “serio”. C. Costituzionale sentenza del 22 aprile 2016 n. 90 “*l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'articolo 42, comma 3, Costituzione non deve costituire una integrale o irrisoria riparazione per la perdita subita, ma deve rappresentare un serio ristoro, che abbia un ragionevole legame con il valore di mercato del bene*”.

<sup>250</sup> L'illegittimità costituzionale viene rapportata alle prescrizioni costituzionali (articolo 42 e 43 Costituzione) e sovranazionali (art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 ed art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 per il tramite dell'articolo 117 primo comma, della Costituzione) e con i principi vigenti in materia di espropriazione per pubblica utilità.

In proposito, è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza domestica e da quella di matrice eurounitaria, la necessità di garantire la certezza nelle modalità di liquidazione dell'indennizzo e del coinvolgimento nella procedura dei privati espropriati.

Il Supremo Organo di Giustizia Amministrativa accoglie il ricorso e conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale, tenuto conto delle censure relative: i) alla violazione del principio di leale collaborazione istituzionale, insito nella mancata valorizzazione degli accordi stipulati; ii) alla violazione delle disposizioni del Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) in merito alla definizione delle attività e dei livelli di competenza tra i differenti livelli di Governo; iii) alla violazione dell'articolo 42, 43, 101 e 117, primo comma della Costituzione e dei parametri CEDU<sup>251</sup>, riguardanti i parametri richiesti per "il ristoro" erogato mediante "non meglio precisati strumenti finanziari" per loro natura aleatori, in pregiudizio dell'ineffabile requisito della serietà e certezza dell'indennizzo. Tale criterio risulta altresì distante dal "valore di mercato" adottato come basilare dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale<sup>252</sup>.

Nelle more del giudizio costituzionale intervenuto con la recente sentenza n. 186/2018,<sup>253</sup> intervengono diversi *nova* legislativi.

Con legge 133/2017, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 20 giugno 2017 n. 91, "recante Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno"* viene inserito un comma 13 *bis*, senza alcuna rubrica, che non modifica

---

<sup>251</sup> In relazione all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n.848, e all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, poiché il ristoro verrebbe ad essere erogato mediante non meglio precisati "strumenti finanziari" per loro natura aleatori.

<sup>252</sup> Le doglianze erano incentrate sulla violazione del precetto di cui all'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione agli articoli 24, 102, 104 della Costituzione.

<sup>253</sup> Corte Costituzionale sentenza n.168 del 22 maggio 2018 già commentata al precedente 3.2. Per quel che di specifico rilievo si evidenzia che la Consulta rileva, tra l'altro, come "*l'articolo 13 bis del d.l. n.91 del 2017, come convertito, ha radicalmente modificato il contenuto dell'articolo 33, comma 12, del d.l.n.33 del 2014. Scompare, pertanto, il riferimento al versamento dell'importo mediante strumenti finanziari e viene meno, quindi, quell'aleatorietà del pagamento alla base della questione sollevata dal Consiglio di Stato*". Pertanto, "*tenuto conto che, come indicato nel provvedimento di rimessione, la disposizione censurata non ha ancora avuto attuazione, s'impone la restituzione degli atti al giudice a quo per un rinnovato esame della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione*" (ordinanza n.25/2018").

la disciplina vigente dell'articolo 33 ma che stabilisce che, il Soggetto Attuatore è tenuto a riconoscere alla società Bagnoli Futura S.p.A. un importo corrispondente al valore delle aree e degli immobili trasferiti, quantificato dalla Agenzia del Demanio alla data del trasferimento della proprietà.

La norma, in seguito introdotta, non ha modificato il testo per cui era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, ma ne ha circoscritto l'ambito applicativo ed, al tempo stesso, ha eliminato il ricorso allo strumento finanziario.

La vicenda pone l'interrogativo sul carattere teorico e sull'esito del giudizio di costituzionalità, nel caso in cui, successivamente alla sua presentazione, sopravvenga un *novum* legislativo che valga a revisionare la disciplina senza abrogarla.

La risposta a tale interrogativo muta in base all'approccio seguito.

Secondo alcuni, la modifica normativa avrebbe, in tal caso, inciso sul c.d. *diritto vivente*, rendendo irrilevante la questione di legittimità costituzionale.

Un differente orientamento rinvia, nel caso in esame, una ipotesi che legittimerebbe la Corte Costituzionale a rinviare la questione al giudice rimettente, al fine di consentirgli un rinnovato giudizio, circa la sussistenza dei presupposti della rilevanza della questione di costituzionalità, tenuto conto del caso concreto.

Ed è proprio quest'ultima la soluzione scelta dalla Corte Costituzionale, nella recentissima sentenza n.168/2018 in cui, preso atto che è venuto meno *“il riferimento al versamento dell'importo mediante strumenti finanziari e viene meno, quindi, quell'aleatorietà del pagamento alla base della questione sollevata dal Consiglio di Stato, ordina la restituzione degli atti al giudice a quo per un rinnovato esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione”*<sup>254</sup>.

Altri ricorrono alla categoria delle sentenze manipolative che possono essere emesse

---

<sup>254</sup> Per tali motivi la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 168 del 22 maggio 2018 “4) ordina la restituzione degli atti al Consiglio di Stato, sezione quarta, relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 12, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, sollevata in riferimento agli articoli 42, 101 e 117, primo comma, Costituzione – in relazione all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n.848, e all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952”.

dalla Corte Costituzionale, al fine di definire la questione di legittimità nel caso concreto, tenuto conto che il diritto vivente ha superato i profili di legittimità precedentemente rilevati<sup>255</sup>.

Come già indicato, il 19 luglio 2017 viene stipulato un accordo interistituzionale tra Governo, Regione Campania e Comune di Napoli, in cui i soggetti coinvolti condividono le linee strategiche, gli indirizzi e i contenuti, impegnandosi alla individuazione delle risorse finanziarie e concordando l'istituzione di un Commissario Tecnico.

Seppur in via sopravvenuta, mediante tale accordo si riesce a superare la eccepita violazione del principio di leale cooperazione.

Tuttavia, rimane insoluto il nodo giuridico relativo al calcolo del valore di un bene sottoposto ad una rigenerazione urbana di rilevante complessità.

Secondo i principi stabiliti dall'articolo 239 del d.lgs. 152/2006, in tema di bonifiche, risulta applicabile *il principio chi inquina paga*<sup>256</sup>, in base al quale, il soggetto responsabile è tenuto ad intervenire, eliminando direttamente l'inquinamento o sostenendone i costi necessari.

Il *principio chi inquina paga*, sancito dal Trattato UE, individua nel responsabile dell'inquinamento il centro di imputazione di obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie e non prevede che, altrimenti, il costo gravi sulla collettività, ma chiama in causa eventualmente il proprietario. La *ratio* di tale principio esclude, infatti, che i costi derivanti dal ripristino di siti colpiti dall'inquinamento venga sopportato dalla collettività<sup>257</sup>.

A livello europeo, il problema della “*contaminazione dei suoli e dei necessari interventi di bonifica*”, lasciato in eredità dai processi di industrializzazione, impone una strategia

---

<sup>255</sup> La determinazione dell'indennizzo spettante alla curatela fallimentare avrebbe dovuto avvenire in attuazione dei criteri introdotti dalla nuova formulazione e pertanto doveva essere esclusa l'attualità dell'interesse a censurare un meccanismo di rimborso ormai impraticabile per legge.

<sup>256</sup> MELI M., *Il principio “chi inquina paga” ed il costo delle bonifiche*, in *Impresa e Mercato*, studi dedicati a Mario Libertini, Tomo I, Impresa e Società, Giuffrè Editore 2015, p.1887 e ss.

<sup>257</sup> DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014, p. 297 e ss.

comune per la decontaminazione “che ne prevenga e mitighi gli effetti dannosi per la salute umana e l’ambiente”<sup>258</sup>.

Nell’ipotesi in cui il soggetto responsabile non intervenga, la permanenza dell’inquinamento incide negativamente sulla sfera giuridica del proprietario del bene inquinato.

Ci si chiede quindi se sia opportuno chiamare il proprietario a rimuovere l’inquinamento che provoca conseguenze gravissime, non solo sotto il profilo dei danni causati all’ambiente, ma anche rispetto ai c.d. *danni individualizzati* che hanno causato aumento dei tumori, nascita di bambini malformati etc.<sup>259</sup>.

L’indirizzo interpretativo vigente ritiene che si possa “chiedere”<sup>260</sup> ma non si possa pretendere o imporre, al proprietario che non è stato causa dell’inquinamento, di intervenire al fine di eliminare l’inquinamento.

Argomentando diversamente, si configurerebbe una ipotesi di responsabilità oggettiva che, seppur ipotizzabile nell’ambito dei reati ambientali, rimane circoscritta ad ipotesi tassativamente previste dalla legge.

---

<sup>258</sup> *Comunicazione Strategia tematica per la protezione del suolo* Doc. COM (2006) 232 def. in MELI M. “*Il principio chi inquina paga ed il costo delle bonifiche*” in *Impresa e mercato Studi dedicati a Mario Libertini*, Tomo III, Crisi dell’impresa, Scritti vari, Giuffrè Editore, Milano, 2015 p.1889 e ss.

<sup>259</sup> In Italia tale problema riguarda diverse territori dichiarati siti di interesse nazionale ai fini della bonifica (SIN) quali il territorio di Gela, il territorio di Marghera, il territorio di Priolo Gargallo, il territorio della Maddalena e la vicenda dello stabilimento Ilva di Taranto. Questi sono solo i principali casi in cui in seguito ad insediamenti produttivi di industria petrolifera, petrolchimica, chimica, siderurgica o relativa a cementifici, si è reso necessario procedere con interventi di bonifica. Come evidenziato da MELI M. “*Il principio chi inquina paga ed il costo delle bonifiche*” op. cit. “*La cronaca più recente ci ha reso partecipi di più di un episodio di bonifiche virtuali che hanno in concreto prodotto un aggravamento dell’inquinamento del suolo rispetto alla situazione precedente*” ed ancora “*Va segnalato come, nel nostro Paese, la politica pubblica in materia di bonifica sia stata caratterizzata da non poche contraddizioni, dovute da un canto alla sovrapposizione delle normative esistenti e dall’altro alla prassi invalsa di prevedere interventi a carico dei soggetti pubblici, salvo il regresso e azione di danno ambientale nei confronti dei responsabili dell’inquinamento, per lo più individuati sulla base del mero titolo proprietario*”.

<sup>260</sup> FRIGERIO L., *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica ed abbandono di rifiuti*, in Riv. giur. amb., 2010, p. 153 e ss. Secondo l’opinione dell’Autore viene individuato dalla disciplina vigente il responsabile dell’inquinamento come l’unico soggetto che deve realizzare gli interventi di bonifica prevedendo la mera *facoltà* per gli altri soggetti quali il proprietario o il gestore dell’area.

Ne consegue che, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria<sup>261</sup>, il proprietario è tenuto a sostenere i costi degli interventi di bonifica, esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito e nei limiti del valore dell'area.

Pertanto, deve constatarsi che, il proprietario di un bene inquinato dispone della proprietà di una *res inservibile*, e quindi ha un interesse ad accogliere la richiesta di bonifica del proprio bene, al fine di consentirgli di ripristinare la circolarità del bene ed il conseguente valore.

Sembrerebbe potersi ravvisare una *responsabilità c.d. da posizione*, gravante sul proprietario del bene, in rapporto con la *res*, che non si traduce in un *obbligo di fare* bensì in un *dare*<sup>262</sup>.

Coerentemente, con l'istituzione dei SIN, si registra un intervento pubblico che svolge l'attività di rigenerazione anche se non viene chiarito il soggetto su cui debbano gravare i relativi costi.

Sul punto il Legislatore tace e si ravvisa un vuoto normativo che non si riesce ragionevolmente a colmare con il ricorso alle norme vigenti del Codice dell'Ambiente, secondo cui si dovrebbe individuare il soggetto inquinatore recuperando i costi o ponendo a suo carico le spese conseguenti alle attività di bonifica.

In tale direzione, nel caso in cui non possa essere individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento o il proprietario non abbia già attuato gli interventi di bonifica, l'attività disinquinante può essere svolta dalla PA che recupera le spese del necessario

---

<sup>261</sup> CINGANO V., *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013, p. 95 e ss. Cfr. anche TAR Toscana, sezione II, 19 ottobre 2012, n. 1664. In tale contesto viene chiarito che il proprietario dell'area inquinata può subirne la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato, altrimenti questi sarà gravato esclusivamente degli oneri di bonifica e ripristino ambientale. Ne consegue che, soltanto il responsabile dell'inquinamento è tenuto in via diretta e principale a provvedere alla bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale.

<sup>262</sup> In tal senso argomenta il Consiglio di Stato, Ad. Plen. Ord. 13 novembre 2013, n. 25 secondo cui il proprietario in base ad una mera responsabilità da posizione, per la semplice esistenza del relativo onere reale sul sito in questione, sarebbe tenuto a prestare cautele e protezione dell'area in esame e questo potrebbe integrare la colpa richiesta come requisito minimo dalla vigente normativa in materia di responsabilità. Di opinione contraria è il Consiglio di Stato, sez. V, 8 marzo 2005, n. 935, secondo cui la responsabilità non può farsi discendere da generici ed indeterminati obblighi di custodia, che non sono finalizzati all'impedimento dell'evento.

intervento, nei limiti del valore della proprietà. Ne consegue che, il proprietario è legittimato all'azione di rivalsa verso il soggetto che abbia inquinato.

In tal modo, seppur temporaneamente, i costi della eliminazione dell'inquinamento gravano non sul soggetto "effettivamente" responsabile, ma su un soggetto del tutto estraneo, ovvero il proprietario del bene che deve partecipare alle spese per gli interventi, nei limiti del valore del fondo, ovvero nella misura in cui anch'egli se ne giovi.

Deve sottolinearsi che, il *principio chi inquina paga* è un principio di *responsabilità*, che presuppone l'attribuzione di un valore economico al bene – ambiente. Ogni intervento di bonifica è finalizzato a ristabilire l'equilibrio ambientale compromesso ad opera dell'attività industriale e comporta costi di ripristino che devono essere riallocati in maniera efficiente<sup>263</sup>.

Nel caso dell'operazioni di bonifica, il valore del bene non potrà essere rapportato a parametri di mercato, ma sarà pari a zero, dovendo tener conto dei necessari interventi di rigenerazione.

Anche con riferimento all'esatta quantificazione dei beni del SIN di Bagnoli è sorta una controversia, in quanto la valutazione dell'Agenzia del Demanio stima il valore delle aree in euro 225 milioni, e tale valore risulta differente da quello attribuito da Invitalia S.p.A. secondo cui la stima, al netto dei costi di bonifica, ammonterebbe ad euro 8 milioni. Pertanto, anche l'Agenzia del Demanio rivede il computo e compie una valutazione, in concreto, pari ad euro 110 milioni di euro.

Appare evidente che, sulla base di tali presupposti, anche la definizione della stima costituisce oggetto di contestazione tra i due soggetti pubblici coinvolti che si trovano dinanzi ad una ulteriore lacuna legislativa.

---

<sup>263</sup> GIULIETTI W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 60 e ss. L'Autore ritiene che il principio "*chi inquina paga*" rappresenta al tempo stesso un criterio soggettivo di attribuzione della responsabilità ed opera come strumento di regolazione economica. Quest'ultima riconduce i beni ambientali alle "*risorse comuni*" rette dai doveri di fruizione e non abuso. In tale logica il principio *chi inquina paga ha lo scopo di imporre* l'internalizzazione delle esternalità negative.



Ai sensi dell'articolo 33, comma 12, viene prevista la costituzione di una “*società per azioni allo scopo della salvaguardia e riqualificazione delle aree e degli immobili limitrofi al comprensorio di Bagnoli – Coroglio*”.

In tale contesto, viene riconosciuto alla procedura fallimentare di Bagnolifutura S.p.A. un indennizzo determinato sulla base del valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, da versare mediante azioni o altri strumenti finanziari emessi dalla stessa società.

Successivamente, interviene l'articolo 11 *bis* del decreto legge 30 dicembre 2015, n. 210<sup>264</sup> che elimina la società di scopo e ridefinisce il meccanismo di indennizzo della curatela fallimentare.

In particolare, tale indennizzo veniva riconosciuto “per un importo corrispondente al valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti, come rilevato dall'Agenzia del demanio alla data di trasferimento della proprietà, da versare alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari di durata non superiore a quindici anni”.

Resta ulteriormente priva di copertura legislativa la richiesta dell'inquinatore in merito al risarcimento del danno: non è agevole stabilire se si tratti di un presupposto indefettibile, ovvero se vi sia una facoltà di scelta se rivalersi nei confronti del soggetto inquinatore o del proprietario.

Non bisogna tralasciare che, nell'ambito della procedura fallimentare riguardante il caso Bagnoli, alcuni dei soggetti che vantano una posizione attiva di credito e che hanno proposto domanda di insinuazione nella massa attiva, sono i soggetti inquinatori.

Sembrerebbe trovarsi dinanzi ad un “cortocircuito”, in cui mancano gli elementi di certezza che consentono di affermare, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 239 e ss. del d.lgs. 152/2006 che, nel caso concreto, possa trovare applicazione il vigente principio “*chi inquina paga*”.

Il caso Bagnoli, al momento, sembrerebbe paradossalmente dimostrare che pagano tutti

---

<sup>264</sup> Tale Decreto Legge 210 del 30 dicembre 2015 reca “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*” ed è convertito, con modificazioni, nella legge 25 febbraio 2016 n. 21.

tranne chi inquina, poiché si insinua nella procedura fallimentare aggredendo la massa attiva, con una posizione creditoria.

Secondo la normativa vigente, infatti, ogni operatore<sup>265</sup> la cui attività ha causato un danno o anche solo un pericolo di danno di rilevanza ambientale<sup>266</sup> è finanziariamente responsabile, delle misure di prevenzione e riparazione. Ne deriva che, nel caso in cui il danno ambientale si sia già verificato, tale soggetto dovrà adottare tutte le misure per circoscrivere, limitare ed eliminare qualsiasi conseguenza pregiudizievole possa derivare per l'ambiente e per la salute umana. Nell'ipotesi in cui si sia attivata la Pubblica Amministrazione, costui verrà chiamato a rifondere le spese.

Il Legislatore italiano ha dato attuazione alla normativa comunitaria negli articoli 304 e seguenti del Codice dell'Ambiente, in cui vengono introdotte le regole di responsabilità oggettiva per danno ambientale a carico delle "imprese esercenti attività pericolose" per l'ambiente<sup>267</sup>. A tale parte sesta del Codice dell'Ambiente si affiancano le norme degli articoli 311 e seguenti dedicate al risarcimento del danno ambientale.

Attualmente, possiamo quindi beneficiare di regole certe, di derivazione anche comunitaria, dedicate sia ad introdurre *ex ante* le "misure di regolazione" sia ad intervenire *ex post* con riguardo al profilo della "responsabilità per danno ambientale"<sup>268</sup>.

Coerentemente, le imprese tendono a promuovere politiche etiche e di responsabilità sociale fondate sul rispetto dei valori ambientali<sup>269</sup>.

---

<sup>265</sup> Ricomprendendo nella categoria di *operatore* colui che eserciti o controlli una attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola etc.

<sup>266</sup> Danno riconducibile alle acque, al terreno, alle specie, agli habitat naturali protetti etc.

<sup>267</sup> Gli articoli 304-310 contenuti nella parte sesta del Codice dell'Ambiente rappresentano un retaggio delle norme del vecchio articolo 18 della Legge 349/1986 che, per la prima volta, introduceva nel nostro ordinamento la figura della responsabilità per danno collettivo ambientale.

<sup>268</sup> Per quel che attiene le "misure di regolazione" la direttiva 2010/75/CE modifica la direttiva 96/61/CE ed introduce un modello di regolamentazione che mira alla prevenzione e alla riduzione delle emissioni nell'acqua, nell'aria, nel terreno, alla gestione dei rifiuti, all'efficienza energetica e alla prevenzione degli incidenti che si basa sulla procedura di autorizzazione integrata all'esercizio delle attività industriali. Tale autorizzazione assicura la conformità dell'installazione ai principi generali e alle prescrizioni impartitegli, tenuto conto delle migliori tecnologie disponibili, al fine di garantire la protezione ambientale dell'impianto nel suo complesso.

<sup>269</sup> COM (2001) 366 def. *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Il Libro Verde* del 2001 sulla "Responsabilità sociale dell'impresa" si fonda nella "integrazione volontaria

Ma cosa accade, nel caso, come quello di Bagnoli, in cui la situazione di inquinamento è riconducibile ad un momento storico ed a imprese che hanno inquinato quando era tollerata una produzione industriale incurante dei danni ambientali?

La cronaca giudiziaria pullula di giurisprudenza formata intorno alle note vicende dell'*Eternit*<sup>270</sup> di Gela, di Porto Marghera<sup>271</sup>. Tali casi dimostrano come la materia del risarcimento del danno ambientale presenta notevoli interferenze con il procedimento in materia di bonifica dei siti contaminati e richiama il principio "*chi inquina paga*"<sup>272</sup>.

Manca nel nostro ordinamento un collegamento tra il "regime generale" previsto per il ripristino - risarcimento del danno ambientale, ed il "regime speciale" del procedimento di bonifica<sup>273</sup>.

A questo si affiancano delle incertezze riguardanti il raccordo tra la disciplina della bonifica dei siti contaminati di preminente interesse pubblico<sup>274</sup>, ed il "*vecchio*" articolo 18, trasposto nell'odierno articolo 311 del Codice dell'Ambiente.

---

delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali". Le linee contenute nel *Libro Verde* sono la componente di un programma di azione in cui la responsabilità sociale delle imprese costituisce una leva per i più ampi generali di crescita sostenibile.

<sup>270</sup> MAZZUCCA A., *Amianto. Per il caso Eternit una sentenza storica*, in *Ambiente sicurezza e lavoro*, 2012, p.18 e ss. Le vicende dell'Eternit hanno visto condannati con sentenza del Tribunale di Torino del 13 febbraio 2012 tutti i vertici dell'ex multinazionale in favore delle vittime dell'amianto. A tale sentenza hanno fatto seguito altre pronunce che hanno riconosciuto il risarcimento per il danno ambientale collettivo.

<sup>271</sup> [http://www.corriere.it/salute/sportello\\_cancro/11\\_novembre\\_08/veleni-italia-mappe-carra\\_0a09e036-097b-11e1-a272-24f31f5e1b69.shtml](http://www.corriere.it/salute/sportello_cancro/11_novembre_08/veleni-italia-mappe-carra_0a09e036-097b-11e1-a272-24f31f5e1b69.shtml). L'unico dato certo è che nella ricerca finanziata dal Ministero della Salute che ritrae "*la situazione sanitaria di 44 luoghi sparsi per tutto il Paese in cui le condizioni ambientali fanno ammalare e morire la popolazione più della media, soprattutto nel Meridione. Questa "Italia da salvare" è composta da 44 delle 57 aree individuate con diversi decreti nei decenni passati come siti da bonificare.*

<sup>272</sup> GIULIETTI W., *op. cit.*, p. 62 e ss.

<sup>273</sup> SALANITRO V. *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale, Colloqui in Ricordo di Giorgianni M.*, ESI, 2007, p. 967 e ss.

Il collegamento tra risarcimento del danno ambientale e l'attività di bonifica è espressamente ribadito dalla Legge Europea del 2013 ed enunciato dal primo Considerando della Direttiva 35/04 in cui viene previsto che "*nella Comunità esistono attualmente molti siti contaminati, che comportano rischi significativi per la salute*". Coerentemente la Direttiva ha inteso ampliare la procedura corrispondente alla bonifica nazionale quanto ai presupposti, alle procedure ed alle tipologie di oneri che incombono sul responsabile.

<sup>274</sup> DE LEONARDIS F., *La Corte Costituzionale sul Codice dell'Ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2009, p. 1455 e ss.

Il riferimento è al raccordo con l'articolo 4 comma 1 del decreto legge 23 dicembre 2013 n. 145 (c.d. Decreto Legge "*Destinazione Italia*") che ha completamente sostituito la disciplina per la riconversione industriale dei siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico prevista dagli articoli 252 *bis* del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente). In proposito, la Corte Costituzionale con sentenza del 24 luglio 2009 n. 247 ha escluso l'incostituzionalità degli articoli da 239 a 253 del Codice dell'Ambiente,

Emergono ulteriori problemi interpretativi, propri della disciplina della bonifica e dovuti al susseguirsi di norme che hanno reso incerti il criterio di imputazione della responsabilità e i confini degli obblighi che gravano sul proprietario.

Sembrirebbe utile tracciare alcuni principi che regolano la materia, tenuto conto delle pronunce della giurisprudenza nazionale e comunitaria<sup>275</sup>.

Come affermato dalla giurisprudenza, il modello di responsabilità ambientale presente nel nostro Codice dell'Ambiente (articolo 311) è quello della *responsabilità soggettiva*, che si ritiene applicabile anche alla bonifica dei siti contaminati.

Diversamente argomentando in termini di *responsabilità oggettiva*, come previsto dal Decreto Ronchi in materia di bonifica dei siti contaminati, è necessario accertare il presupposto della stessa, ossia compiere una indagine sul nesso causale esistente tra il danno verificatosi e l'attività svolta dal soggetto inquinatore sull'area. Nel caso in cui su quest'ultima, si sono svolte in contemporanea diverse lavorazioni o hanno prestato la loro attività soggetti che si sono succeduti nel tempo, l'individuazione dei responsabili può sconfinare in una *responsabilità di tipo presuntivo*, in quanto, come ribadisce il TAR, *"il danno di allora non è un costo dell'odierna produzione"* o, come diversamente argomentato, dar luogo ad una *oggettiva responsabilità imprenditoriale*<sup>276</sup>. Quest'ultima concezione sembrerebbe trovare conferme, con

---

dal momento che la disciplina della bonifica dei siti inquinanti rientra nell'ambito della materia tutela dell'ambiente (di cui all'articolo 117, comma 2 lettera s) della Costituzione". Pertanto, compete allo Stato, anche in sede regolamentare e mediante norme di dettaglio, "disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati". La Corte Costituzionale inoltre, ritiene che la previsione legislativa in commento rappresenti "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 il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. Ne consegue che, qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni, prevale la legittimazione statale in virtù di un interesse unitario alla disciplina omogenea di siti, che travalicano l'interesse locale e regionale".

<sup>275</sup> MELI M., in *Il principio "chi inquina paga" e il costo delle bonifiche* in op. cit. p. 1899 e ss. ripercorre *"La vicenda della rada di Augusta"*. Nel caso in esame davanti alla richiesta di procedere alla bonifica dell'area e dei fondali marini le imprese operanti nell'area facevano ricorso al TAR che dava loro ragione tenuto conto che i costi per tale operazione erano sproporzionati e non era definibile con certezza "il nesso eziologico tra il danno determinatosi e l'attività dell'impresa".

<sup>276</sup> Il Consiglio della Regione Sicilia, nell'Ordinanza cautelare n.3. del 2 aprile 2008 a conclusione del secondo grado di giudizio, sempre con riguardo alla vicenda della rada di Augusta ritiene *"il punto di equilibrio tra diversi interessi di rilevanza costituzionale alla tutela dell'ambiente, della salute e dell'iniziativa economica privata ... va ricercato in un criterio di responsabilità oggettiva"*

riferimento alla bonifica dei siti contaminati, sia nella normativa comunitaria, sia nel testo dell'articolo 311 del Codice dell'Ambiente<sup>277</sup>.

Tuttavia, il Codice dell'Ambiente (all'articolo 240) compie un preciso richiamo al “*responsabile dell'inquinamento*”, superando le previsioni del decreto Ronchi che imputa gli interventi di bonifica a “*chiunque, anche in maniera accidentale, cagioni il superamento di una determinata soglia ...*” segnando così, secondo gli interpreti il “*passaggio da un criterio oggettivo di imputazione della responsabilità, ad uno fondato sulla colpa*” ex 2043 del Codice Civile.

Aderire alla tesi della imputazione soggettiva equivale a ritenere che si è compiuto un arretramento di tutela rispetto alla legislazione previgente, che autorevole dottrina non condivide, ritenendo il riferimento al “*responsabile dell'inquinamento*” un richiamo al criterio della *responsabilità oggettiva*<sup>278</sup>. L'adozione a tale impostazione, più confacente con la disciplina di danno ambientale introdotta dalla direttiva comunitaria, nei casi in cui la contaminazione sia riconducibile all'operare di imprese che abbiano svolto attività pericolose per l'ambiente, risulta confermata dalla giurisprudenza nazionale e della Corte di Giustizia<sup>279</sup>, nella parte in cui ritiene che la “*responsabilità possa essere affermata, anche in via presuntiva*”<sup>280</sup>.

---

*imprenditoriale, in base al quale gli operatori economici che producono e traggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari per garantire la tutela dell'ambiente”.*

<sup>277</sup> In tale articolo ritroviamo anche le previsioni del precedente articolo 18.

<sup>278</sup> MELI M., *Il principio “chi inquina paga” e il costo delle bonifiche*, in op. cit., p. 1904 Più compiutamente l'Autore argomenta: “l'espressione il “*responsabile dell'inquinamento*” sembra far riferimento al dato oggettivo dell'apporto causale, senz'altra componente soggettivistica; in secondo luogo, con le origini storiche della disposizione in oggetto che, se pur espressione di un generale principio di *neminem laedere*, trova le sue più specifiche origini in quel sottosistema, anch'esso di derivazione comunitaria, relativo agli interventi in materia di rifiuti, in cui il costo delle conseguenze cagionate dallo sversamento è addossato al detentore secondo un criterio di responsabilità indipendente dalla colpa”.

<sup>279</sup> Il Tar Catania, sezione I, 11 settembre 2012 nella sentenza n. 2117, sul Sito di Interesse Nazionale di Priolo, in merito alla Responsabilità degli inquinatori in base al principio “chi inquina paga”, consultabile all'indirizzo <http://www.reteambiente.it/normativa/17401>. Nella sentenza in commento il TAR fonda il giudizio di responsabilità degli operatori economici presenti nell'area “*in quanto producono o ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione*”. Tale affermazione è coerente con le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia sull'interpretazione dei criteri di responsabilità stabiliti nella direttiva 35/04 ritenendo che “*1) quando un danno sia causato da operatori attivi nei settori dell'energia e della chimica e si tratta di attività comprese nell'allegato della direttiva per cui vige il*

Non bisogna tralasciare che, nel procedimento in materia di bonifica riguardante il caso Bagnoli, ci troviamo dinanzi a contaminazioni complesse che sono il risultato: i) di un inquinamento attribuibile a lavorazioni industriali succedutesi nel tempo e ii) a lavorazioni di differente tipologia. Questo ci richiede un'ulteriore riflessione sul fenomeno della successione di imprese, e sul rapporto tra i diversi operatori economici che si sono succeduti nel tempo, in ipotesi di contaminazioni storiche<sup>281</sup>.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ritenuto che l'articolo 17 del decreto Ronchi, essendo una norma procedimentale, basata sul principio del *neminem laedere*, non possa essere applicato retroattivamente, perché sarebbe in contrasto con i principi della successione delle leggi nel tempo. Anche la dottrina concorda che trattandosi di una "*misura ablatoria personale*" possa applicarsi solo per i fatti successivi alla sua entrata in vigore<sup>282</sup>.

Altri autori invece, non ritengono condivisibile l'argomentazione, in quanto la disciplina delle bonifiche è predisposta anche "*per le contaminazioni storiche*,

---

*principio di responsabilità oggettiva; 2) la responsabilità oggettiva implica sempre l'accertamento del nesso causale; 3) il nesso causale che può essere ritenuto esistente in base a presunzioni quali la vicinanza dell'impianto, la corrispondenza tra attività svolte e sostanze inquinanti ritrovate etc.; 4) gli operatori non sono chiamati a sostenere i costi delle misure di riparazione quando sono in grado di dimostrare che i danni sono avvenuti ad opera di soggetti terzi."*

<sup>280</sup> Il Tar Catania, sezione I, 11 settembre 2012, sentenza n. 2117 nella sentenza in commento, aderendo alle indicazioni della Corte di Giustizia, fonda il giudizio di responsabilità oggettiva degli operatori economici che "*producono o ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto esse inquinanti o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione*" ed inoltre "*valutando la vicinanza degli impianti al sito contaminato, l'identità tra le sostanze rinvenute negli scarti della produzione e quelle presenti nel sito*" ed infine tenuto conto della "*manca di prove contrarie fornite dalle parti*".

<sup>281</sup> Nella vicenda della Rada di Augusta il Consiglio di Stato, (sezione V, 5 dicembre 2008 n. 6005, consultabile all'indirizzo [www.ambientediritto/sentenze/2008/CDS](http://www.ambientediritto/sentenze/2008/CDS)) con riferimento alla successione per incorporazione che aveva visto la Saronio, fondata nel 1926, ed operante nel campo chimico, estinta per incorporazione nell'ACNA, impresa operante nel medesimo settore merceologico. Gli impianti della Saronio rimasero attivi fino al 1966 ed in seguito l'ACNA, insieme ad altri stipularono convenzioni per la lottizzazione delle aree che risultarono fortemente inquinate, in seguito ai fanghi reflui della produzione. Gli interventi di bonifica resisi necessari hanno visto implicato a titolo di successore universale la Edison che, però non poteva essere chiamata a sostenere relativi costi perché questo avrebbe comportato un'applicazione retroattiva del decreto Ronchi, in violazione ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo.

<sup>282</sup> Tale tesi della irretroattività della disciplina del Decreto Ronchi è stata sostenuta in dottrina da BRUTI LIBERATI E., TROISE MANGONI V., *Sui siti contaminati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e obbligo di bonifica*, in *La bonifica dei siti contaminati: aspetti problematici*, a cura di P.M. Vipiana Perpetua, Cedam 2002, p. 7 e ss.

*applicabile anche per i fatti anteriori alla sua entrata in vigore. Si tratta, è vero di una disciplina molto articolata e che contiene molti punti di rottura, rispetto all'ordinaria disciplina della responsabilità extracontrattuale: basti pensare al criterio di imputazione, al complesso procedimento che regola la sua applicazione, alle misure di riparazione imposte, diverse dall'obbligazione pecuniaria. Ma si tratta, pur sempre di una misura ripristinatoria, riconducibile, in senso lato, al principio del *neminem laedere*, che tiene conto del suo particolare atteggiarsi, laddove si tratta di intervenire in materia di *public externalities*, quali il danno ambientale. Ciò appare ancora più chiaro alla luce della disciplina sul danno ambientale di derivazione comunitaria in cui, le misure di prevenzione e riparazione introdotte presentano una evidente continuità di ratio e di modalità di intervento rispetto alla disciplina della bonifica dei siti contaminati". Secondo tale impostazione, "l'obbligo di provvedere alla bonifica concerne qualsiasi contaminazione esistente, indipendentemente dall'epoca anche remota cui risale il fatto generatore. Parallelamente, la circostanza che il soggetto responsabile dell'inquinamento si sia estinto prima dell'entrata in vigore della disciplina, non è di per sé, indicativo del fatto che il medesimo obbligo non possa gravare sul suo successore"<sup>283</sup>.*

Riportando queste conclusioni nel contesto delle bonifiche e, con riferimento al perimetro di applicazione del *principio chi inquina paga*, appare evidente che, ove sia individuabile un successore, mediante ricostruzioni storiche dell'assetto proprietario, sarà costui a dover sostenere gli oneri correlati all'inquinamento, anche se risalente o riconducibile a vicende industriali complesse.

---

<sup>283</sup> MELI M., *op. cit.* p. 1906 e ss. L'Autore argomenta con riferimento alla successione dei soggetti richiamando l'esempio del diritto antitrust relativamente all'applicazione delle ammende: in tal caso un "Ente che non è autore dell'infrazione può essere destinatario della sanzione, qualora l'originario gestore non esista più o non svolga attività economiche significative. Ciò a condizione che il nuovo gestore possa essere considerato successore di quello originario, guardando al criterio della continuità economica". Argomentando diversamente le persone giuridiche potrebbero modificare la loro identità per eludere sanzioni o per non sopportare costi o oneri riconducibili al loro operato.

A diverse conclusioni sembrerebbe doversi giungere nel caso di *proprietari non responsabili*, ovvero di soggetti acquirenti di siti dismessi, che non hanno nessun collegamento con i fattori di inquinamento e contaminazione dell'area.

In proposito, il Tar Lazio, in varie pronunce<sup>284</sup> ha affermato che il Codice dell'Ambiente prevede un sistema sanzionatorio che vede coinvolto nel costo della bonifica il proprietario, anche se trattasi di soggetto incolpevole<sup>285</sup>. Come abbiamo già anticipato, la *ratio* del principio *chi inquina paga* è quella di escludere che i costi necessari per la bonifica dei siti inquinati vengano sopportati dalla collettività. Tale interpretazione si fonda sulla funzione sociale della proprietà, ex articolo 42 della Costituzione.

Appare evidente che, la vigente, così come anche la precedente disciplina in tema di bonifiche non è sistematica e non fornisce un sistema coerente sull'articolazione delle responsabilità dei soggetti coinvolti. Spesso, la difficoltà o le molteplici indagini necessarie per individuare il responsabile, finiscono per esporre il proprietario a richieste di risarcimento esorbitanti la propria competenza.

Sarebbe irragionevole, e peraltro violerebbe il principio di cui all'articolo 3 della Costituzione, un sistema normativo che giungesse ad equiparare la responsabilità dell'inquinatore a quella del proprietario.

Il c.d. *polluter* dovendo risarcire in *re* attraverso un *facere* è sovente destinatario di provvedimenti ingiuntivi, mediante i quali gli vengono comminate misure di prevenzione e di riparazione<sup>286</sup>.

Il proprietario dell'area inquinata è obbligato ad un *solvere*, ovvero non può essere obbligato ad eseguire un obbligo specifico, ma unicamente a sostenere i costi delle operazioni di bonifica che gli verranno imposte dall'Amministrazione, derogando alla

---

<sup>284</sup> TAR LAZIO, sentenza 10 luglio 2012 n.6251 sul Sin di Falconara Marittima consultabile all'indirizzo [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>285</sup> TAR LAZIO, sentenza 14 marzo 2011 n. 2263 sul Sin di Bussi sul Tirino consultabile all'indirizzo [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>286</sup> ROTIGLIANO R., *Ancora sui presunti obblighi di facere in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm. – TAR*, 2012, p. 2909 e ss.



garanzia patrimoniale generica ex articolo 2740 del Codice Civile con il limite del valore del fondo.

La differenza tra le due posizioni giuridiche del *polluter* e del proprietario si individua quindi nel *quando* e nel *quantum* della prestazione oggetto dell'obbligo, di cui sono destinatari, all'interno di un momento procedimentale unitario, in cui interessi ambientali e finanziari si confrontano e si compongono.

Un profilo di illegittimità costituzionale potrebbe rinvenirsi dove volesse scorgersi, nelle norme del Codice dell'Ambiente, un richiamo alla procedura in materia di espropriazione forzata, in violazione dell'articolo 42, comma 3 della Costituzione<sup>287</sup>.

La "perdita della realtà" può essere evitata con l'adempimento dell'obbligo di garanzia, agevolato dalle previsioni dell'articolo 246 e seguenti del Codice dell'Ambiente che riconoscono il diritto<sup>288</sup>, quale ulteriore "*facultas*", al proprietario di stipulare "*accordi di programma*".

Il baricentro di tutta la disciplina può individuarsi considerando che in diritto ambientale è importante che chi inquina ne sopporti i costi, ma è ancora più importante che l'equilibrio ambientale venga preservato e, ove compromesso, ristabilito con procedimenti di bonifica tempestivi e risolutivi.

Nel nostro ordinamento, si è scelto di non andare nella direzione del modello statunitense, adottato per far fronte al problema dell'emergenza delle discariche abusive da risanare, il c.d. *Superfund CERCLA*. Secondo tale impostazione si determina un regime di responsabilità di tipo oggettivo (*strict*), solidale (*joint & several*) e retroattiva (*retroactive*) nei confronti delle c.d. "potentially responsible parties (PRPs)". Tale categoria è definita nel CERCLA in maniera ampia, tale da coinvolgere i proprietari attuali ed i precedenti proprietari del sito inquinato, i soggetti che gestiscono e hanno

---

<sup>287</sup> CINGANO V., *op. cit.*, p. 99 e ss. In giurisprudenza anche la sentenza del TAR Toscana, sezione II, 19 ottobre 2012, n. 1664. Le conseguenze di questa impostazione giuridica è che il proprietario dell'area inquinata può subirne la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato. Altrimenti, sarà gravato esclusivamente degli oneri di bonifica e ripristino ambientale.

<sup>288</sup> ROTIGLIANO R., *op. cit.* L'Autore ritiene che l'espressione "diritto" usata dal Legislatore non sia un atecnicismo o un'imprecisione ma la vera e propria attribuzione di un'ulteriore *facultas* al proprietario non responsabile.

gestito le attività di smaltimento, i trasportatori dei rifiuti ed i soggetti che hanno disposto quella destinazione dei rifiuti<sup>289</sup>.

Ai sensi del CERCLA è dunque, potenzialmente responsabile qualsiasi soggetto che abbia od abbia avuto una pur minima relazione con il sito inquinato<sup>290</sup>.

Nell'esperienza del CERCLA, alla previsione di uno specifico "compito pubblico" di risanare i siti contaminati si affianca un meccanismo di responsabilità ed un istituto che viene dotato di risorse proprie. Tale sistema si rende indispensabile, al fine di far fronte alle carenze degli schemi di *common law* e per fornire risposte adeguate ai problemi complessi, con cui ci si confronta in materia ambientale. Tuttavia, anche l'esperienza del CERCLA non ha dato i risultati sperati nel lungo periodo, poiché se può presentare dei vantaggi, sotto il profilo della divisione del danno tra più parti, causa, però, scarsa incentivazione alla prevenzione in campo ambientale. Inoltre, è difficile coordinare tanti soggetti portatori di interessi diversi, spesso confliggenti, ma che devono trovare un accordo sulla decontaminazione dei luoghi e predisporre un piano di divisione dei costi.

---

<sup>289</sup> FERRARI E., *Amministrative di ripristino in Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 5, 2015, p.198 e ss. L'Autore ripercorre la "risposta" degli Stati Uniti agli scandali ambientali. Per l'intera vicenda si confronti D.A. Farber, *The Story of Boomer. Pollution and the Common Law*, in R.J. Lazarus, O.A. Houck (ed.), *Environmental Law Stories*, New York, 2005, 7 e ss. e L. Kramer, *EU Environmental Law*, 7th ed., London, 2011, p. 143 e ss.

Una ricostruzione dell'istituto del CERCLA è utile anche ai fini del presente lavoro di tesi sul procedimento ambientale multilivello. L'11 dicembre 1980, il Presidente Carter promulga il *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, a cui ci riferisce con l'acronimo "CERCLA" ma che più spesso viene richiamato come "Superfund" per le consistenti risorse economiche che vengono stanziare per le iniziative in esso previste. Si tratta di un testo complesso ed elaborato con fatica ma che rappresenta un punto di riferimento fondamentale per il diritto ambientale nordamericano. Nello specifico, il CERCLA introdusse: a) un'imposta sulle industrie chimiche e petrolifere con le quali venne finanziato il "Superfund"; b) la compilazione di un elenco di siti contaminati la c.d. "National Priorities List" e c) l'avvio sugli stessi di "removal actions" e "remedial actions". Inoltre, il CERCLA disciplinò un meccanismo per far falere la responsabilità patrimoniale della "potentially responsible party" che fu definita in termini piuttosto elastici e correlata ad una "strict liability" ovvero una forma di responsabilità sostanzialmente oggettiva.

<sup>290</sup> In particolare, il CERCLA § 107 (a), 42 U.S.C. § 9607 (a), la quale ricomprende nella categoria: "(1) the owner and operator of a vessel or a facility, (2) any person who at the time of disposal of any hazardous substance owned or operated any facility at which such hazardous substances were disposed of, (3) any person who by contract, agreement, or otherwise arranged for disposal or treatment, of hazardous substances owned or possessed by such person, by any other party or entity, at any facility or incineration vessel owned or operated by another party or entity and containing such hazardous substances, and (4) any person who accepts or accepted any hazardous substances for transport to disposal or treatment facilities, incineration vessels or sites selected by such person, from which there is a release, or a threatened release which causes the incurrence of response costs, of a hazardous substance".

Nel nostro caso, nonostante la disamina, permangono alcuni profili di incertezza: *i)* che valore attribuire ad un bene inquinato, e *ii)* come regolamentare la cessione volontaria del bene compromesso, con conseguente trasferimento all'avente causa degli obblighi di bonifica. Ed inoltre, non appare pretestuoso chiedersi: *iii)* quando possono ravvisarsi i requisiti della “impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione” o della “impossibilità di ottenere gli interventi di riparazione”?

Con l'obiettivo di assicurare il rispetto dei principi di buon andamento e legalità, di cui all'articolo 97 della Costituzione, che peraltro informano tutta l'azione amministrativa, si rende indispensabile circoscrivere in modo più nitido tali requisiti e fornire elementi motivazionali robusti, al fine di non dare adito ad interpretazioni audaci, nel caso in cui il destinatario sia un soggetto non responsabile.

#### **3.4. Il principio di precauzione ed il ricorso ai principi per attuare una leale cooperazione ed una efficiente *governance* multilivello**

Nel sistema vigente, al fine di garantire ai consociati la fruibilità dell'ambiente, possiamo individuare una prima serie di obblighi che impongono agli operatori di dispiegare, a proprie spese, determinate iniziative, quando esista una “minaccia imminente” (articolo 304), oppure si verifichi “un danno ambientale” (articolo 305 e articolo 242 per i “siti contaminati”), ed una seconda serie di obblighi che sono riconducibili allo Stato. Quest'ultimo, ha il compito di vigilare sull'esistenza di minacce, sul verificarsi di danni e sull'osservanza da parte dei responsabili dei relativi obblighi, più particolareggiati, nel caso di siti contaminati<sup>291</sup>. La disciplina dei principi generali<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> Ci si riferisce in proposito agli obblighi contenuti nel Codice dell'Ambiente agli articoli 250 (*Bonifica da parte dell'amministrazione*), 251 (*Censimento ed anagrafe dei siti da bonificare*) e 252 (*Siti di interesse nazionale*).

<sup>292</sup> Tale disciplina è contenuta nell'articolo 298 bis e ss. e prevede che: “*1 ter In caso di violazione delle condizioni di autorizzazione, l'autorità competente impone al gestore di adottare ogni misura complementare appropriata che ritiene necessaria per ripristinare la conformità, disponendo la sospensione dell'esercizio della parte interessata, laddove la violazione determini un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente, finché la conformità non sia ripristinata, con l'applicazione delle misure adottate ai sensi del presente comma e del comma 1 bis.*”

dei siti contaminati prevede, infatti, l'esperimento di procedimenti finalizzati ad ottenere dal soggetto che ha causato il danno, o la minaccia imminente di danno, le risorse economiche necessarie a coprire i costi relativi alle misure di riparazione.

La *ratio* ispiratrice dell'impostazione è che di fronte a determinati rischi o pericoli, l'ordinamento attribuisce alla Pubblica amministrazione un compito di intervento, con funzione preventiva ed eventualmente ripristinatoria, al fine di garantire la sicurezza indispensabile per il vivere civile.

Il campo della sicurezza ambientale, di recente formazione, resta ancora giovane e privo di basi consolidate. In tale ambito, coesistono incertezze sull'effettiva dimensione dei problemi esistenti anche a causa del timore dei costi di tali interventi. Tuttavia, l'esperienza dimostra che, rimandare delle azioni in campo ambientale, comporta un aggravamento della situazione, che si ripercuote in termini negativi, sulla collettività.

La sicurezza ambientale, segue l'esperienza delle fonti sovranazionali e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo. Quest'ultima richiama l'obbligo degli Stati firmatari della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di proteggere l'ambiente nel quale vivono i cittadini e quindi il diritto ambientale si completa con un "*ritorno ai principi*".

La legislazione dell'emergenza ha un limite insito in quanto le misure approntate sono di carattere eccezionale ed emergenziale e finiscono per "inquinare" i principi ed i valori che sono alla base dell'ordinamento giuridico.

In un contesto in cui c'è un obiettivo da perseguire ma le soluzioni sono pragmatiche ed eterogenee, al fine di arginare situazioni incoerenti o illegittime si fa ricorso, spesso, all'intervento del giudice che, però, può fare solo inibizione e non amministrazione.

In un sistema completo e preordinato a gestire sempre ed in modo sistematico anche le emergenze non vi sarebbe bisogno di creare organi straordinari, che peraltro sono supportati dagli stessi uffici ordinariamente preposti a tale funzioni<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> Si è fatto ricorso a tali gestioni straordinarie nel caso del Terremoto dell'Aquila, nella gestione della vicenda dell'ILVA di Taranto, nel caso di Pompei.

Anche nel progetto di bonifica e riconversione industriale, del sito Bagnoli - Coroglio l'intervento del legislatore crea delle forzature ai principi che finiscono per essere causa di aggravamento del sistema.

Indubbiamente, l'evoluzione della società industriale e le esigenze produttive generano un rischio crescente ed impongono la necessità di tutelare beni giuridici fondamentali tra loro "interdipendenti" quali la vita, la salute, l'incolumità, l'ambiente in tutte le sue componenti: acqua, aria, suolo etc.

Le congiunture *post* industriali richiedono di bilanciare il diritto fondamentale alla salute, tutelato dall'articolo 32 della Costituzione, con altri interessi "costituzionalmente rilevanti", quali il diritto al lavoro ed al mantenimento dei livelli occupazionali (previsto dall'articolo 4 della Costituzione), il diritto all'iniziativa economica privata (articolo 41 Costituzione): tutti diritti in rapporto di integrazione reciproca, come riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria<sup>294</sup> e dai giudici nazionali<sup>295</sup>.

Il suddetto bilanciamento deve essere effettuato sia dal Legislatore, sia, a cascata, dall'amministrazione, chiamata a dare concreta attuazione alle scelte normative e a porre i vincoli alle attività nel rispetto del principio di ragionevolezza che impregna le funzioni sia legislative che amministrative<sup>296</sup>.

Anche il principio di precauzione deve essere bilanciato con altri principi ed interessi: si deve tener conto non solo dei dati scientifici e tecnici disponibili ma altresì delle

---

<sup>294</sup> Caso T-141/100 *Artegoda GmbH v. Commissione* (2002).

<sup>295</sup> Corte Costituzionale sentenza 9 maggio 2013 n. 8 in cui afferma che: *"tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si pongono in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile rinvenire uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. 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 assoluta certezza"*. Proseguendo: *"Il punto di equilibrio, dinamico e non prefissato, deve essere valutato dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale"*. Tale sentenza è inoltre importante perché rappresenta un mutamento rispetto al precedente orientamento ribadito anche dalla sentenza 88/1979 che riteneva che la salute in quanto diritto fondamentale si configurasse come diritto primario ed assoluto.

<sup>296</sup> DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 418 e ss.

condizioni dell'ambiente, dello sviluppo socio economico, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione<sup>297</sup>.

Tuttavia, il principio di precauzione, inteso in senso estremo renderebbe ogni attività produttiva, specie se di tipo industriale, incompatibile con il mercato. Infatti, il principio di precauzione, rende necessario intervenire in chiave preventiva per evitare il danno e non legittima una attivazione successiva a danno avvenuto. Peraltro, è ribadita la prevalenza delle esigenze connesse alla protezione dell'ambiente, rispetto agli interessi economici e alle limitazioni alla concorrenza<sup>298</sup>.

L'articolo 3 comma *quater* del Codice dell'Ambiente<sup>299</sup> prevede che *“il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non può compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”* in un patto intergenerazionale in cui ambiente e tutela della salute sono il legame tra passato, presente e futuro<sup>300</sup>.

In particolare, la solidarietà intergenerazionale richiama i doveri di solidarietà umana riconosciuti dall'articolo 2 della Costituzione e pone l'Amministrazione in una posizione di doverosità nei rapporti con il cittadino in quanto le impone di orientare la discrezionalità considerando come prioritari gli interessi ambientali e lo sviluppo sostenibile.

Indubbiamente, anche nel caso della riconversione del sito industriale di Bagnoli, le scelte urbanistiche che indirizzando la riqualificazione dell'area, tendono a proporre un'idea di sviluppo ispirata alla coesistenza dei valori di tutela dell'ambiente, del paesaggio, del suolo, della salute e dello sviluppo economico<sup>301</sup>.

---

<sup>297</sup> ROSSI G., *L'ambiente ed il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, n.11, p.37 e ss.

<sup>298</sup> ANTONUCCI M., *Il principio comunitario di precauzione e la tutela della salute*, in Il Consiglio di Stato, 2003, II, p. 72 e ss. a proposito della sentenza del Tribunale della Comunità Europea, 26 novembre 2002, T- 74/00 *Caso Artegoda*.

<sup>299</sup>FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., RASON OLIVETTI N. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, p. 245 e ss.

<sup>300</sup> Consiglio di Stato, nella pronuncia del 6 agosto 2013 n. 4151, al fine di conciliare l'utilizzazione del territorio, la localizzazione degli impianti e la tutela dei valori ambientali richiede di valutare eventuali soluzioni alternative potenzialmente idonee a preservare la qualità dell'ambiente e le possibilità delle generazioni future.

<sup>301</sup> RENNA M., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 75 e ss.

Il rilancio economico delle aree da riconvertire passa proprio attraverso il bilanciamento di questi interessi che devono convergere nell'ambito delle scelte pianificatorie.

Lo sviluppo economico sostenibile, al fine di raggiungere i fini sociali a cui è preordinato, è correlato alle scelte organizzative del territorio quale bene da preservare per le generazioni future.

In tale contesto, si risalta la necessità di tenere conto non solo degli aspetti ambientali ma anche di quelli sociali ed economici, in una prospettiva volta a rilanciare l'economia dell'area come strumento di crescita ed occupazione<sup>302</sup>.

Lo sviluppo economico, quale valore pubblico, presuppone la dialettica tra interessi pubblici e privati che "compartecipano" alle scelte riguardanti il loro territorio.

Tale *modus procedendi* trova esplicazione nei procedimenti partecipativi in cui l'apporto dei soggetti rappresenta un'opportunità per contribuire alla formazione delle scelte che andranno ad incidere sulla pianificazione del territorio e che determinano il soddisfacimento degli interessi individuali e collettivi<sup>303</sup>.

Appare evidente che, le scelte di bonifica e di rigenerazione urbana alla base della riconversione dell'area di Bagnoli, sono volte ad offrire contesti più salubri offrendo, al contempo, imprescindibili occasioni di rilancio economico locale.

Il pontile, il parco, il centro di ricerca, due strutture ricettive per supportare il turismo, le spiagge attrezzate, il "miglio azzurro", da realizzarsi a distanza di quasi venticinque anni dalla chiusura della fabbrica sembrano un "ritorno al passato" a quel progetto originario dell'architetto ed urbanista Lamont Young<sup>304</sup> che nel 1892 non fu compreso,

---

<sup>302</sup> In tale formula lo sviluppo sostenibile ed i temi ambientali si rinvergono, per più ampi profili non unicamente circoscritti alle bonifiche ma alla valorizzazione dell'ambiente, tra gli obiettivi della *Strategia Europa 2020*, consultabile su [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm).

<sup>303</sup> MARINO I. M., *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, Milano, 2004, p. 21 e ss.

<sup>304</sup> SQUILLACE G., *"Bagnoli doveva essere una piccola Venezia: ecco il geniale progetto di Lamont Young. "Tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, Young propose di trasformare Bagnoli in una piccola Venezia: rioni galleggianti, giardini all'italiana e all'inglese, laghi artificiali, alberghi di lusso, chioschi in legno e in ghisa, attrezzature sportive e altre opere per la balneazione come complessi termali. L'obiettivo era dare vita a un paradiso tropicale... [...] un Gran Palazzo di Cristallo quale luogo con lo scopo di incoraggiare le arti napoletane e le produzioni industriali. Ma soprattutto un edificio dedicato alla scienza dove poter ripercorrere la nascita, le scoperte e le invenzioni dell'uomo. Vi ricorda nulla? L'architetto napoletano pensò, in definitiva, di realizzare un antenato dell'odierna Città della Scienza. Il progetto di Young, purtroppo, non vide mai la luce, non riuscì a trovare investitori e nel*

ma che a distanza di un secolo trova concretezza<sup>305</sup>, anche perché valorizza le caratteristiche del paesaggio e sfrutta le potenzialità del territorio.

Le scelte di rigenerazione urbana, proposte per il sito di Bagnoli, hanno seguito un percorso decisionale finalizzato a valutare anche gli scenari alternativi tenuto conto: i) della *“analisi di sostenibilità economico – finanziaria” per ciascuna delle attività proposte* e ii) delle *“destinazioni e modalità d’uso che presentino caratteristiche di reversibilità e flessibilità tali da permettere il permanere, nel tempo, di condizioni di equilibrio dinamico, e quindi di adattamento alle mutazioni dell’ambiente urbano”*<sup>306</sup>.

Il metodo seguito da Invitalia nella definizione del *“Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana”*<sup>307</sup> è volto a coniugare le *“scelte di tutela ambientale con quelle di destinazione urbanistica che sono ora sottoposte alla valutazione ed alla validazione della Cabina di Regia e del Commissario Straordinario di Governo, anche ai fini dell’acquisizione delle valutazioni di natura ambientale e paesaggistica previste dalla legge”*.

Coerentemente, si è cercato di identificare un programma *“di completamento delle bonifiche che deve trovare una sua coerenza con l’allocazione delle funzioni e con la definizione degli strumenti urbanistici”*<sup>308</sup>.

Gli interventi di bonifica sull’area del Sito di interesse nazionale Bagnoli – Coroglio si articolano in *“tre grandi blocchi”*: i) *“il completamento delle attività di risanamento*

---

*1907 ebbero inizio, proprio su quel terreno che doveva ospitare laghi, chioschi e hotel, i lavori di costruzione dello stabilimento siderurgico dell’Ilva. Vesuvio Live, 13 febbraio 2016 <http://www.vesuviolive.it/cultura-napoletana/134428-bagnoli-doveva-piccola-veneziana-geniale-progetto-lamont-young/>*

<sup>305</sup> *Programma di bonifica e di rigenerazione urbana*, Cabina di Regia Prefettura di Napoli 6 aprile 2016, Invitalia #RILANCIOBAGNOLI <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/cosa-facciamo.html>

<sup>306</sup> *Programma di bonifica e di rigenerazione urbana*, Cabina di Regia Prefettura di Napoli 6 aprile 2016, Invitalia #RILANCIOBAGNOLI <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/cosa-facciamo.html>

<sup>307</sup> *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio – Agenzia Nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. – Invitalia p.11 e ss. documento consultabile su #RILANCIOBAGNOLI <http://www.invitalia.it/site/new/home/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-bagnoli/cosa-facciamo.html>*

<sup>308</sup> *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio doc. citato p. 11 e ss.*



*ambientale nei terreni interni, laddove si svolgevano operazioni di carattere industriale; ii) la rimozione integrale della colmata; iii) “la bonifica dei sedimenti marini, per consentire in prospettiva la ripresa della balneabilità del litorale”*<sup>309</sup>.

Un presupposto indispensabile per lo svolgimento delle attività sopra indicate è l'individuazione dei siti nei quali collocare i materiali da smaltire per diverse caratteristiche e tipologie. Al fine di ottimizzare tempi e costi si è scelto di massimizzare il recupero dei terreni bonificati all'interno della stessa area anche mediante i *percorsi di biorisanamento*<sup>310</sup>.

Il programma di rigenerazione urbana<sup>311</sup> è basato su una logica cooperativa e ha come priorità lo sviluppo sostenibile, in una dimensione in cui i retaggi del processo di industrializzazione cedono il passo ad una economia del benessere, che tende ad un equilibrio tra misure di prevenzione e misure di riparazione.

Sul fronte delle bonifiche, prioritariamente, verranno completati gli interventi nell'*area ex-Eternit*, finalizzati alla rimozione ed alla messa in sicurezza delle *componenti di amianto*<sup>312</sup>, presenti in quella parte del terreno interno. Si tratta di interventi che erano

---

<sup>309</sup> *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana* – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio doc. citato p. 13. A riguardo, per completezza si evidenzia che per la “bonifica dei sedimenti marini” il Commissario di Governo per l'area di Bagnoli Coroglio ha dato mandato ad Ispra e ad Istituto Dornh di aggiornare le valutazioni disponibili sugli interventi più adeguati ed idonei per riuscire a conseguire tale risultato. Gli esiti di questa verifica consentiranno di definire il programma esecutivo per la bonifica dei sedimenti marini.

<sup>310</sup> Nel lavoro di individuazione dei siti nei quali collocare i materiali da smaltire si è tenuto conto della necessità di suddividere i materiali in base alle tipologie e caratteristiche. Inoltre, anche al fine di rispettare i tempi definiti nel cronoprogramma ed in particolare per la rimozione integrale della colmata e per il dragaggio dei sedimenti marini ci si è posti l'obiettivo di “*minimizzare le movimentazioni esterne al sito*”, facendo ricorso a tecniche di lavorazione che massimizzino il recupero dei terreni bonificati all'interno della stessa area. Saranno inoltre verificati *percorsi di biorisanamento*, che negli anni recenti hanno fornito risultati apprezzabili, e che “*possono determinare effetti di mitigazione che vanno misurati ed adattati sulle caratteristiche specifiche del sito*”.

<sup>311</sup> Il *Programma di Rigenerazione Urbana* verrà svolto procedendo ad una c.d. zonizzazione che si basa su istruttorie tecniche presentate in seguito ad uno studio di fattibilità di massima. La fase di definizione progettuale sarà svolta in modo coerente con il dimensionamento specifico delle aree e degli spazi. Inoltre, il *Programma di Rigenerazione Urbana* vedrà coinvolti, nell'attività di progettazione, i soggetti che saranno interessati a condurre la gestione dell'attività tenuto conto che “*Non è possibile immaginare che si definiscano in astratto criteri di allocazione senza un confronto di merito con chi poi è chiamato a gestire successivamente processi industriali specifici*” ved. *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana* – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio doc. citato p.16.

<sup>312</sup> In passato l'amianto è stato spesso utilizzato sia nelle coibentazioni, sia per le coperture dei tetti (es. Eternit) per le sue proprietà isolanti ma è emerso che le fibre e la polvere d'amianto, se inalate, sono cancerogene. Pertanto, con la legge n.257 del 12 marzo 1992 l'Italia ha messo al bando l'amianto

stati avviati e che è opportuno considerare una delle azioni essenziali per assicurare quei risultati di miglioramento della qualità ambientale che sono maggiormente coerenti con la tutela della salute dei cittadini.

Il progetto definitivo per la rimozione integrale dell'amianto che interessa un'area di sedici ettari è stato approvato in conferenza di servizi, nell'aprile 2018 e si prevede che l'intervento verrà completato entro giugno 2019<sup>313</sup>.

Il programma di rigenerazione urbana proposto ha tenuto conto dei dati del contesto economico e *“dell'impatto della crisi economica”*<sup>314</sup> e, coerentemente, della necessità di affiancare all'intervento di bonifica un *“progetto di rigenerazione urbana”*, al fine di offrire al territorio una ripresa dell'occupazione e del valore aggiunto, puntando sulla filiera dell'economia del mare e sul potenziamento dei trasporti, per connettere il tessuto urbano preesistente con l'area di Bagnoli Coroglio<sup>315</sup>.

---

*“secondo un programma di dismissione di durata biennale in base al quale alla data del 28 aprile 1994 era vietata l'estrazione, l'importazione, la commercializzazione e la produzione d'amianto e di tutti i prodotti contenenti amianto”* (articolo 1). Tale Legge contiene disposizioni per il controllo delle imprese impegnate nelle attività di bonifica e smaltimento dell'amianto (articolo 9), nonché l'emanazione di disciplinari tecnici per gli interventi di bonifica (articoli 5, 6 e 12).

<sup>313</sup> <https://www.invitalia.it/it-IT/Chi-siamo/Area-Media/Notizie-e-comunicati-stampa/Bagnoli-via-libera-alla-rimozione-dell-amianto-e-alla-variante-urbanistica-per-il-SIN>.

In Prefettura, la Conferenza dei servizi in data 4 aprile 2018 ha approvato il Progetto definitivo per la rimozione integrale dell'amianto (bonifica ex Eternit). Il Progetto riguarda un'area di sedici ettari non sottoposta a sequestro e le gare per i lavori avranno inizio a giugno 2018 e si stima che l'intervento durerà 13 mesi circa per un ammontare stimato di circa 18 milioni di euro.

<sup>314</sup> *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio* doc. citato p. 14. La crisi economica ha riguardato l'interno Paese e non solo l'area interessata dal Progetto di Bonifica che però conseguentemente è stata coinvolta in quanto i dati economici hanno suggerito di ridimensionare gli obiettivi di sviluppo immobiliare dell'area di Bagnoli, rispetto al progetto originario tenuto conto che, in conseguenza della riduzione dei valori del mercato immobiliare, anche la domanda e l'interesse degli investitori, in tale settore, ha subito una contrazione ed un notevole ridimensionamento.

<sup>315</sup> *Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana – Sito di rilevante interesse nazionale di Bagnoli – Coroglio* doc. citato p. 14 e 15. Il progetto di rigenerazione urbana proposto intende valorizzare gli elementi capaci di generare uno sviluppo economico e produttivo dell'area. Nel progetto vi sono elementi che puntano alla valorizzazione dell'agrifood locale, ad attività di ricerca nel settore della blue economy, attività ricettive e dedicate alla balneazione, alla cantieristica, un porto turistico ed uno stadio della vela. Inoltre, “per connettere il tessuto urbano preesistente con l'area di Bagnoli Coroglio si propone di creare un parco urbano con diverse destinazioni tematiche al suo interno (culturali, sociali, sportive) che assicurino, tramite la presenza di specifici attrattori, un segno forte per la riconciliazione della popolazione con l'area che per lunghi anni è stata sottratta alla città di Napoli, in attesa di una sua riqualificazione”. Per generare valore aggiunto nel processo di riqualificazione urbana del SIN, si propone di includere *l'ansa costiera dell'Isola di Nisida*, che costituisce certamente un elemento di pregio paesaggistico, con caratteristiche strategiche per generare qualità nel processo di rigenerazione territoriale.

Nei documenti predisposti trovano risalto le esigenze “pianificatorie” del territorio, in vista del loro successivo sviluppo economico “sostenibile”.

Nel procedimento in materia di bonifica analizzato con riferimento al caso Bagnoli gli aspetti relativi alla pianificazione vengono reputati secondari.

Analogamente, la difficoltà di stimare la portata dell'inquinamento, considerata la complessità e diffusività, si è riverberata sulle stime economiche per l'intervento e sulla esatta pianificazione e coordinazione delle attività necessarie. Questo si è tradotto in una paralisi dell'attività amministrativa e della successiva fase di riqualificazione, di rilancio economico delle aree inquinate.

A ciò si somma il difficile coordinamento tra gli strumenti urbanistici vigenti per consentire le nuove attività idonee a soddisfare le potenzialità economiche dei territori.

Le attività ipotizzate in seguito alla bonifica del sito si confrontano, inoltre, con gli interessi di una molteplicità di soggetti e si scontrano con il difficile coordinamento tra gli strumenti urbanistici vigenti. Occorre creare una maggiore sinergia strategica, per consentire le nuove attività idonee a soddisfare le potenzialità economiche dei territori e garantire, al contempo, la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, il cui bilanciamento costituisce un obiettivo dello Stato “*pluriclasse*”<sup>316</sup>.

### **3.5. La ricerca di un modello gestionale per affrancare il procedimento tecnico dalle scelte politiche e garantire tutela ambientale**

Quanto sin qui esposto ci porta a riflettere sul ruolo dello Stato nell'attuale modello di organizzazione dei rapporti istituzionali ed economici del Paese e sul fenomeno della “de-industrializzazione”. Quest'ultima ha prodotto fenomeni di abbandono dei

---

<sup>316</sup> La tesi dello Stato “pluriclasse” risale a M.S. Giannini come ricordato da CASSESE S., *Lo Stato pluriclasse in M.S. Giannini*, in CASSESE S., CARCATERRA G., D'ALBERTI M., BIXIO A. (a cura di), *L'unità del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1994, p.11-50. Il tema è ripreso con riferimento alla tutela dell'ambiente da GIARACCA M.P., *Danno Ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., GALLO C.E., GRASSI S., SANDULLI M.A., (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, tomo IV, pagina 515 e ss.

tradizionali luoghi della produzione, ha richiesto trasformazioni del territorio e ha reso necessario attuare interventi di bonifica e di tutela per dell'ambiente.

La bonifica e la conseguente riqualificazione si impongono perché, sovente, gli spazi degli *ex* stabilimenti industriali abbandonati sono all'origine di emergenze sociali ed ambientali che i governi sono chiamati ad affrontare.

Per anni sono state assenti delle politiche pubbliche in grado di fornire: i) gli obiettivi strategici nazionali e di sviluppo delle imprese, ii) forme di tutela della concorrenza del capitale straniero, iii) investimenti nel settore della ricerca, al fine di rendere le produzioni industriali "ambientalmente compatibili". Il concorrere di tali fattori ha contribuito a determinare il contesto odierno, il determinarsi della crisi industriale italiana ed il sorgere della "questione ambientale".

La "questione ambientale" ha spesso generato un conflitto tra ambiente e lavoro, difesa dell'occupazione e tutela della salute ed alla contrapposizione di interessi di operai e cittadini che ha trovato composizione, in seguito alle bonifiche, in una nuova riqualificazione delle città.

Con l'obiettivo di affrancare il procedimento ambientale di bonifica da interessi settoriali e da contingenze ed estemporaneità locali, cercheremo di ipotizzare un modello gestionale gestito da apparati amministrativi competenti in materia e deputati ad attuare gli indirizzi legislativi ambientali.

Come abbiamo avuto modo di rilevare, nei precedenti capitoli, la materia dell'ambiente è trasversale e composita pone infatti, notevoli conflitti tra portatori di interessi contrapposti, tra generazioni presenti e future, imprese e Stato, interessi individuali e collettivi.

La regolazione dovrebbe fissare le coordinate utili a comporre tali conflitti e a bilanciare gli interessi sottesi ma, nel caso concreto, deve essere specificata mediante integrazioni di carattere tecnico, scientifico, economico, sociale.

Giova evidenziare che tutti i casi analizzati ci impongono di riconsiderare il ruolo forte dello Stato, quale decisore a cui competono il governo della cosa pubblica e le scelte che non seguono le logiche di mercato ma che sono fondamentali per l'ambiente.

L'operazione Bagnoli rappresenta un'occasione unica e irripetibile di un progetto di modernizzazione complessiva dell'intero tessuto urbano di Napoli e della Campania ma non è stata gestita con responsabilità dagli attori coinvolti.

I decisori pubblici mirano a risultati "visibili" e, al fine di ampliare il consenso elettorale, subiscono le pressioni delle varie *lobbies* (costruttori, ambientalisti, promotori di un turismo sostenibile, sponsor di grandi eventi sportivi etc.).

Ciò detto, è opportuno valutare con maggiore attenzione la reale preparazione dei decisori, la loro formazione e la loro "*capacità manageriale*" di gestire i complessi interventi sul territorio e le conseguenze su salute, risorse pubbliche, paesaggio, qualità della vita, anche con riferimento alla solidarietà verso le generazioni future.

Coerentemente, andrebbero ponderate le implicazioni tecniche, scientifiche, normative, economiche e sociali dei decisori e quest'ultimi dovrebbero essere sensibilizzati verso una maggiore consapevolezza dei costi economici e ambientali delle loro valutazioni e strategie.

Preliminarmente, i riflettori quindi vengono puntati sui "*decisori*" su coloro che determinano assetto ed equilibri tra il territorio e le sue articolazioni, mediante processi complessi, spesso opachi e poco trasparenti.

Analizzando le modalità dei processi decisionali, sarebbe utile distinguere ambito pubblico e privato ed individuare la sede in cui vengono prese le decisioni, i rapporti con i referenti e la gerarchia nella gestione delle priorità. Sarebbe importante riuscire a predisporre un adeguato ed efficiente sistema di controllo e di valutazione che ponga in relazione, finalità e risultati per poterli analizzare sotto la lente della coerenza e/o incongruenza rispetto agli obiettivi.

Come noto, sicuramente un ruolo di controllo viene svolto dai *mass media* che veicolano le informazioni ai cittadini che sono i destinatari delle modifiche del territorio.

Peraltro, i cittadini sono i datori della c.d. *“delega politica”* nei confronti degli eletti, oltre che i fruitori della qualità della vita che l’ambiente circostante mette a disposizione.

Una tale considerazione ha il pregio di riportarci ad una chiave di lettura importante per l’intero sistema. La *“qualità della vita”* in ambito urbano ricomprende una serie di nozioni di benessere, vivibilità, ovvero beni di natura materiale e immateriale. Si tratta di un concetto molto composito, in cui elementi oggettivi e misurabili convivono con criteri soggettivi e personali.

Amministrare in chiave di sviluppo sostenibile significa anche orientare lo svolgimento del procedimento in conformità a politiche pubbliche che tengano conto dell’impatto delle scelte adottate sulla qualità della vita urbana, anche per quel che attiene l’eredità che si consegna alle generazioni future.

Nella zona di Bagnoli il degrado e l’inquinamento ambientale sono tali da delimitare i propri abitanti in un tessuto connettivo e sociale ridotto all’essenzialità.

Il territorio ha visto il susseguirsi, in modalità *“stop and go”*, di interventi attuati senza un processo decisionale organico e sistemico.

Il moltiplicarsi dei soggetti pubblici (Cabina di Regia, Ministeri, Regione, Comune, Camera di Commercio, Prefettura, Soggetto attuatore, Commissario etc., Università Federico II, A.N.AC. Autorità Portuale, Ente Mostra d’oltre Mare, Città della Scienza etc.) e privati (Confindustria, ACEM, società costruttori, società marittime etc.) hanno dialogato in modo poco coordinato e l’articolazione dei ruoli è stata retta da logiche di protagonismo o da interessi che hanno causato lo stallo procedimentale.

Altresì, gli interventi di bonifica sono stati condotti senza una pianificazione oculata che garantisca il raccordo ed il monitoraggio continuo sulle svariate attività, indispensabili

per il raggiungimento, in tempi certi e definiti, degli obiettivi di bonifica dell'area e lo svolgersi del procedimento su "binari" di linearità giuridica e di leale collaborazione multilivello.

È doveroso dare atto che parte dei ritardi sono da imputarsi anche alle incerte fonti di finanziamento pubblici e privati a disposizione.

Il ruolo dello Stato deve essere ripensato ma devono sempre essergli riservate le scelte dei beni pubblici che non possono essere delegate, a soggetti privati o al mercato.

Al contempo, interventi così complessi non possono essere unicamente svolti da attori pubblici ma ci deve essere coinvolgimento di *partner* privati mediante valorizzazione delle competenze manageriali, progettuali, tecniche ed economiche. La sinergia tra pubblico e privato, si è resa indispensabile tenuto conto delle dimensioni del progetto e del necessario apporto di peculiari competenze gestionali che presupponevano la padronanza delle logiche di mercato ed il dialogo con il mondo del credito bancario.

L'apporto di tali soggetti deve altresì, previsto nell'ambito dell'articolazione soggettiva del procedimento garantendo partecipazione condivisa e finalizzata ad una convergenza verso un comune obiettivo di risanamento, sviluppo sostenibile ed una qualità della vita e dell'ambiente.

L'obiettivo del procedimento in materia di bonifica deve essere coerente ed idoneo ad assicurare la valorizzazione dell'ambiente, in seguito alla riconversione dei siti industriali dismessi.

In netta controtendenza con quello che avviene negli altri Paesi europei, i provvedimenti adottati per gestire il caso Bagnoli sono di carattere straordinario. Il Legislatore ha cercato di adeguatamente soppesare e azionare le "*giuste leve*", nella direzione di una tempestiva riqualificazione dell'area ed un conseguente sviluppo.

Riguardo il caso trattato intendiamo fare una prima considerazione conclusiva che riguarda il "metodo".

Alla luce di quanto rappresentato, nel caso Bagnoli si è cercato di creare un clima di trasparenza e coesione sociale che rappresenta il presupposto per un dialogo tra il mondo delle istituzioni, *stakeholder* economici ed i cittadini.

Lo scenario attuale vede una ripartizione delle competenze tra lo Stato, competente per le bonifiche, il Comune, cui è riservato il governo del territorio e molteplici organismi chiamati a concorrere alla realizzazione delle politiche (Ministero, Prefettura, Regione, Soggetto Attuatore, Commissario Straordinario etc.). Questa complessità valorizza la peculiare competenza di ciascun soggetto, ma al contempo genera criticità e ritardi.

Per gestire l'emergenza ed attuare l'intervento di bonifica e riconversione non esiste un "modello pronto all'uso" ma un lavoro collettivo e sinergico di rappresentanti delle istituzioni, della società, ricercatori, tecnici, manager, amministratori, che, con competenza e professionalità lavorino ad uno stesso obiettivo, ed attuino una strategia istituzionale collettiva, condivisa dalla comunità di Bagnoli.

Il metodo di sviluppo strategico "per progetti" presuppone uno sviluppo sociale, oltre che economico da realizzarsi in un orizzonte temporale di medio/lungo periodo, che sottintende una motivazione responsabile di tutti gli attori (pubblici, privati, istituzionali, etc.), in un modello condiviso ed ispirato ad un comune sistema di valori.

Il ruolo del "pubblico" è quello di proporre, delineare e gestire la strategia progettuale, mediante un procedimento dialettico con l'intera collettività, con soggetti finanziatori e imprese.

Se il sistema è tale da escludere il coinvolgimento del proprietario e l'esperienza del CERCLA non ha dato i frutti sperati, si potrebbero ipotizzare soluzioni operative mediante la cooperazione non contenziosa tra amministrazione e soggetti interessati.

Quel che emerge è un nuovo *trend* evolutivo in cui il rapporto tra imprese e ambiente è incentrato su una logica cooperativa, non più conflittuale, ma ispirata a comportamenti ecologici e responsabili nell'utilizzo delle risorse naturali.



La maggior parte delle imprese, anche quelle che in passato si sono rese responsabili di comportamenti gravemente scorretti, sono ora impegnate in progetti di *Green remediation*.

E' inoltre in corso di esame al Senato un disegno di legge (A.S. 958) presentato nel corso della 17° legislatura contenente, tra l'altro, misure *“per il riassetto normativo in materia di ambiente”* agli articoli 3 e 18<sup>317</sup> prevede disposizioni volte ad introdurre una procedura semplificata per le operazioni di bonifica e di messa in sicurezza dei siti. L'obiettivo del disegno di legge è quello di *“semplificare le procedure di bonifica o di messa in sicurezza e mira a consentire all'operatore di affrontare gli oneri connessi alle suddette procedure senza attendere che l'intero sito sia bonificato, consentendogli di prendere l'iniziativa e di avere a disposizione un percorso procedimentale dai tempi ravvicinati, senza pregiudicare le esigenze di tutela sanitaria”*<sup>318</sup>.

In tale proposta, mediante la modifica dell'articolo 242 *bis* del Codice dell'Ambiente, si prevede che l'operatore<sup>319</sup> interessato ad effettuare, a proprie spese, interventi di bonifica del suolo, con conseguente eliminazione delle fonti di contaminazione o riduzione delle stesse in conformità ai *“valori soglia”*, può presentare all'amministrazione competente un progetto completo degli interventi programmati<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> L'articolo 3 è rubricato (*Delega al Governo per la codificazione in materia ambientale*) e l'articolo 18 è rubricato (*Disposizioni in materia di VIA-VAS, AIA, bonifica e messa in sicurezza*). La procedura semplificata prevista è incentrata su una serie di dichiarazioni dell'operatore che viene reso *“responsabile della veridicità dei dati e delle informazioni fornite”* e che assume un ruolo propositivo presentando all'amministrazione il *“progetto completo degli interventi programmati”*.

<sup>318</sup> Tali aspetti vengono chiariti nella relazione di accompagnamento al Disegno di Legge in materia di semplificazioni (A.S. 958) consultabile all'indirizzo <https://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/13339>.

<sup>319</sup> A.S. 958 recante *“Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo”* è consultabile all'indirizzo istituzionale <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739624.pdf>.

<sup>320</sup> La procedura prevista attribuisce all'operatore la responsabilità sulla veridicità dei dati e delle informazioni fornite indicando le attività necessarie per l'esecuzione del progetto ed il relativo cronoprogramma. L'amministrazione competente autorizza le opere e le attività necessarie per l'esecuzione del progetto indicando eventuali prescrizioni operative e acquisendo in sede di conferenza di servizi i pareri, i nulla osta e le autorizzazioni delle amministrazioni competenti. L'operatore comunica inoltre l'ultimazione degli interventi e trasmette all'amministrazione competente un c.d. *“piano di caratterizzazione”*. Trascorso inutilmente il termine di quarantacinque giorni entro i quali l'ARPA può validare i dati, l'impresa, sotto la propria responsabilità, può autocertificare l'avvenuta bonifica e può utilizzare l'area per gli usi legittimi. Nel caso in cui dai risultati delle caratterizzazioni si riscontrino che non sono stati conseguiti gli obiettivi di bonifica, l'ARPA notifica le difformità riscontrate e l'interessato può

Tale disciplina ci suggerisce una duplice riflessione con riguardo ai rapporti: i) tra procedimento in materia di bonifica e pianificazione e ii) tra procedimento in materia di bonifica e semplificazione.

Con riferimento all'aspetto relativo alla pianificazione si chiarisce che essa si intende in una duplice accezione: relativa alle scelte di destinazione urbanistica riguardanti il territorio e con riferimento alla programmazione economica che pone in connessione i vincoli di spesa, rispetto agli obiettivi di bilancio, al fine di consentire un controllo sulla destinazione delle risorse e dei soldi pubblici.

L'ulteriore problema che si pone è la compatibilità delle procedure di semplificazione con gli interventi in materia di ambiente, che necessitano procedure articolate, al fine di poter adeguatamente contemperare gli interessi costituzionali che vengono in rilievo ed il cui bilanciamento costituisce una prerogativa dello Stato "pluriclasse".

---

entro i successivi quarantacinque giorni presentare le necessarie modifiche e integrazioni al progetto, in conformità ai risultati della caratterizzazione.

## **QUARTO CAPITOLO**

### **PROCEDIMENTO IN MATERIA DI RIFIUTI:**

#### **IL CASO CAMPANIA**

#### **4.1. Il contesto di riferimento: interessi sottesi, dimensione multilivello e criticità**

Il procedimento in materia di rifiuti ed il fenomeno dell'emergenza in Campania rappresentano un *focus* interessante per concludere il percorso di ricerca, volto ad approfondire i temi della tutela dell'ambiente.

Le peculiari vicende della Regione Campania, interessata da un processo di emergenza, ormai di durata più che ventennale, ci offrono un contesto privilegiato in cui esaminare il procedimento in materia di rifiuti, le competenze multilivello, l'organizzazione amministrativa preposta alla tutela dell'ambiente soggetta ad innesti di normazione tecnica e logiche di straordinarietà.

La complessità del fenomeno, le difficoltà nell'approntare una risposta al tempo stesso, immediata ed efficace, hanno determinato il prolungamento, oltre ogni previsione, della stagione dell'emergenza, ponendo in attrito i rapporti interistituzionali, nonché quelli tra istituzioni e cittadini.

A tal proposito, non sono mancati momenti di conflitto, anche di natura giurisdizionale a cui si è cercato di rimediare attraverso una interpretazione elastica delle norme. Tuttavia ciò, se da un lato ha legittimato l'operato degli organi operanti in deroga, dall'altro ne ha cercato una lettura confermativa dell'inserimento di tali poteri all'interno dell'architettura costituzionale.

L'esame seguirà una prospettiva tanto strutturale quanto funzionale, trattandosi di metodi che si combinano alla perfezione, in quanto il primo è attento agli elementi necessari per la produzione di un effetto giuridicamente valido, ed il secondo è rivolto ad individuare gli interessi rilevanti per l'esercizio del potere.

Tale approccio ha dimostrato, al tempo stesso, la capacità di tenuta del sistema giuridico e l'individuazione di alcune linee di sviluppo normative e gestionali "straordinarie" ed "atipiche" del procedimento in materia di rifiuti.

L'emergenza rifiuti ha comportato, infatti, la sospensione delle regole ordinarie, delle competenze istituzionalmente previste in capo ai singoli organi regionali ed il passaggio ad organismi di nomina statale che, hanno cercato di tamponare le condizioni emergenziali, senza poter affrontare il problema in maniera strutturata e risolutiva.

Dal panorama legislativo emerge, dunque, un procedimento sottoposto a continui correttivi e carente di organicità, di visione strategica manageriale e di una prospettiva di lungo periodo.

È doveroso premettere, infine, che la mancata predisposizione di un piano integrato e la carenza delle infrastrutture e degli impianti, poneva già la Regione in una condizione di stallo e di emergenza endemica, che la crisi dei rifiuti ha contribuito solo ad aggravare.

Analizzando, più da vicino le modalità di intervento nel settore in Regione, va chiarito come l'emergenza sia sostanzialmente caratterizzata dal ricorso a due strumenti fondamentali: l'uno di carattere "concettuale", l'altro "operativo".

Per quel che attiene il primo aspetto deve riconoscersi che in materia di rifiuti è stata alimentata da "regole autonome", del tutto svincolate dai principi generali che disciplinano la materia. In particolare, tale aspetto si somma ad un costante allargamento dei poteri di deroga, nelle diverse manifestazioni non solo di natura amministrativa ma anche normativa.

Per quel che attiene l'aspetto operativo, si evidenzia che lo strumento normativamente utilizzato, in cui ha trovato esplicazione la deroga è rappresentato dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le ordinanze presidenziali indicano le norme ordinarie suscettibili di deroga, in virtù dei riconosciuti poteri eccezionali.

Il procedimento dinanzi al Consiglio dei Ministri prende le mosse dal “dissenso” espresso in sede di conferenza e dal conseguente “blocco”. Tale procedimento si articola in diverse fasi regolate in base ad una sequenza riportata nelle nuove “Linee guida operative per la rimessione al Consiglio dei Ministri”<sup>321</sup>. L’ordinamento italiano contempla la possibilità che, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi coinvolti, il Presidente del Consiglio dei Ministri “*deferisca al collegio di deliberare in merito, a questioni sulle quali amministrazioni a vario titolo competenti, abbiano espresso valutazioni contrastanti*”<sup>322</sup>.

Analogamente, la legge sul procedimento amministrativo prevede che possano essere deferite alla Presidenza del Consiglio, questioni in ordine alle quali amministrazioni titolari di interessi “qualificati” abbiano espresso il proprio dissenso<sup>323</sup>.

Nell’intento di attribuire peculiare tutela a determinate categorie di interessi, viene attribuito un maggior rilievo alle opinioni espresse dalle amministrazioni, preposte alla tutela dell’ambiente, del patrimonio storico – artistico, paesaggistico – territoriale, della tutela della salute, in considerazioni dei valori peculiari di cui sono portatrici, in sede di conferenza dei servizi.

#### **4.2. Alla “ricerca” delle cause e delle “concause” dell’emergenza rifiuti**

E’ risaputo che la politica ambientale, e quindi anche la politica in tema di rifiuti, non è sorta come politica “preventiva” ma ha iniziato il suo percorso evolutivo quando si è reso necessario un intervento nell’ambiente per limitare i danni, oltre che per prevenirne ulteriori<sup>324</sup>.

A livello Comunitario, a partire dall’Atto Unico Europeo, la materia ambientale ha preso avvio e si è andata consolidando mediante i successivi programmi di azione comunitaria.

---

<sup>321</sup> Tali linee guida sono redatte ai sensi della Legge 7 agosto 1990, n.231, 14 *quater*, comma 3.

<sup>322</sup> Articolo 5, comma 2, lettera *c bis*, Legge 23 agosto 1988 n. 400.

<sup>323</sup> Articolo 14 *quater*, comma 3, legge 2 agosto 1990, n.241, c.d. *Legge sul procedimento amministrativo*.

<sup>324</sup> GABRIELE F., *Considerazioni introduttive*, GABRIELE F. e NICO A.M. (a cura di) in *La tutela multilivello dell’ambiente*, Carucci Editore, Bari, 2005, p. 7 e ss.

In proposito, una tappa fondamentale nello sviluppo della politica ambientale in Europa, deve individuarsi nel Trattato sull'Unione Europea di Maastricht nel 1992, attraverso il quale si è verificato il riconoscimento della tutela ambientale come politica che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi europei<sup>325</sup>.

Il successivo Trattato di Amsterdam, del 1997, basa il fondamento della politica ambientale sul principio di “*promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile*”<sup>326</sup> e sul principio di “*integrazione*” della tematica ambientale nel processo decisionale e di implementazione di tutte le altre politiche.

Il consolidamento di tali principi coinvolge due profili differenti<sup>327</sup>. Da un lato, sottintende che il valore ambientale abbia un “ruolo sovraordinato e condizionante” nei confronti delle altre politiche, riuscendole a limitare. Dall'altro, il valore ambientale assurge a “vincolo procedimentale” per le istituzioni comunitarie che devono comprenderne il potere condizionante e l'influenza nei confronti delle altre politiche<sup>328</sup>.

Con il Trattato di Lisbona del 2009 è stata posta particolare attenzione ai cambiamenti climatici<sup>329</sup>.

Una strategia coordinata a livello europeo permette di creare sinergie e coerenza tra le politiche europee e quindi di assicurare l'uguaglianza delle regole idonee a garantire che non vi siano ostacoli al mercato interno.

Tenuto conto della peculiarità delle tematiche ambientali e, consapevoli del fatto che l'ambiente e lo sviluppo economico possono convivere, migliorandosi a vicenda, si

---

<sup>325</sup> ROSSI G., *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 5 e ss.

<sup>326</sup> Tale principio contenuto nell'articolo 2 del Trattato di Amsterdam ha rappresentato un rafforzamento della politica ambientale che era stata avviata con il Trattato di Maastricht.

<sup>327</sup> L'articolo 174 del medesimo trattato prevede espressamente, tra gli obiettivi che la politica ambientale deve perseguire: “i) salvaguardare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente; ii) proteggere la salute; iii) utilizzare le risorse in modo accorto e razionale; iv) promuovere, misurare a livello internazionale per affrontare i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale”.

<sup>328</sup> BONOMO A., *Europa e ambiente profili pubblicistici*, Cacucci Editore, Bari, 2005, p.101 e ss.

<sup>329</sup> OHLIGER T., *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, Parlamento europeo, reperibile su [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.4.1.html). In tale contesto, le altre disposizioni riguardanti la materia ambientale non hanno subito modifiche rispetto alle previsioni contenute nei precedenti Trattati.

rende indispensabile una strategia comune che coinvolga l'Unione Europea, le amministrazioni nazionali, regionali e locali, le imprese e i cittadini<sup>330</sup>.

La strategia Europea 2020<sup>331</sup> ha l'obiettivo di realizzare una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile e di attuare una politica di coesione dell'UE<sup>332</sup>, con la consapevolezza che l'ambiente “*non costituisce una nozione giuridica ma solo l'insieme di diversi profili giuridicamente rilevanti*”<sup>333</sup>.

Preliminarmente, occorre riflettere sulle diverse risposte che le amministrazioni nazionali e regionali hanno dato al nuovo sistema di *governance* previsto dalla nuova politica regionale sui rifiuti. Tali risposte mutano tre differenti approcci: i) il primo è quello della negazione o *non compliance*, ossia il rifiuto di nuove regole<sup>334</sup>; ii) la seconda è quella dell'*adattamento*, mediante una procedura selettiva in cui si cerca di contenere l'impatto sostanziale; iii) il terzo tipo è quello di *apprendimento* o di totale *compliance* con le nuove regole, in modo da ottimizzare l'impatto della politica comunitaria.

---

<sup>330</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Ambiente: un ambiente sano e sostenibile per le future generazioni*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2015.

<sup>331</sup> Tale strategia è stata promossa nel 2010 dal Presidente della CE Barroso e vede la “sostenibilità” come un elemento indispensabile per consentire la crescita economica “verde” ed “efficiente” dal punto di vista delle risorse e che prevede il rafforzamento del ruolo di *governance* economica dell'UE.

<sup>332</sup> LEONARDI R., *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 13 e ss.

Alla politica di coesione dell'UE si associano i tre concetti fondamentali di convergenza, coesione ed integrazione. La “coesione” è un obiettivo politico che ha lo scopo di promuovere l'uguaglianza nelle società cercando di creare le stesse opportunità per tutti i cittadini europei, indipendentemente dalla loro Regione di appartenenza. La coesione pertanto diviene la “creazione di una struttura sociale europea che ne sostiene la struttura economica”, puntando a perseguire gli obiettivi di uguaglianza ed equità. La “convergenza” rappresenta lo strumento attraverso il quale viene realizzata la coesione e mediante il quale si punta a ridurre le disparità socio economiche tra le diverse regioni europee puntando a promuovere la crescita delle Regioni meno sviluppate. L'integrazione, infine, è un processo di costruzione di un quadro istituzionale comune che consenta l'adozione di regole che facilitino il perseguimento degli obiettivi di convergenza e coesione.

<sup>333</sup> GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, 1973 in *Diritto e Ambiente*, 13, *Pubbliche Amministrazioni e nuovi istituti green, Strumenti giuridici del cittadino per proteggere l'ambiente in cui vive*, ARACNE EDITRICE, ARICCIA (ROMA), 2016, p. 317 e ss.

<sup>334</sup> Tale risposta è riconducibile alla presenza di conflitti interni o costi politici o amministrativi che superano i benefici che derivano dall'impiego delle risorse europee. L'atteggiamento dell'Italia nell'ambito del ciclo di programmazione è senza dubbio riconducibile a questo soprattutto nei primi due cicli di programmazione in cui è stata trascurata l'importanza delle risorse dell'UE.

Il nostro Paese ha riscontrato diverse difficoltà nell'attuazione delle politiche europee di coesione ed altresì in materia di ambiente. In particolare, per quel che attiene il procedimento in materia di rifiuti si ricorda che l'Italia è stata destinataria di una procedura di infrazione, ponendosi come un vero e proprio "caso anomalo".

Per riuscire a rimediare a tale situazione, e realizzare al meglio lo sviluppo ecosostenibile, l'Italia ha cercato di intervenire sulle "problematiche ambientali", quali l'emergenza rifiuti, la bonifica, la difesa e il riuso del suolo, la gestione delle risorse idriche e i rischi ambientali<sup>335</sup>, con l'obiettivo di realizzare un "risanamento ambientale"<sup>336</sup> rispettoso dei parametri europei. Con quest'ultimo, si intende tutelare l'ambiente e, conseguentemente migliorare la salute dei cittadini e la qualità della vita. A tal fine, è necessario l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili e la realizzazione di un'efficace sistema di gestione del ciclo dei rifiuti<sup>337</sup>.

Le ragioni che hanno determinato il fenomeno dei rifiuti in Campania, sono molte e di natura diversa: alle disfunzioni amministrative si affiancano interessi politici ed economici, intaccati da infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si assiste così ad un contesto che risponde a logiche distanti dalla legalità e dai principi ed è da qui che inizia il nostro percorso: la mancata attuazione dei principi diviene "concausa" dell'emergenza rifiuti.

---

<sup>335</sup> Tra i quattro obiettivi "dell'Asse 1" dedicato alla "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica del programma "FESR CAMPANO" sono "Realizzazione del risanamento ambientale attraverso la promozione della gestione integrata dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e il miglioramento della qualità dell'aria e delle acque". Per ogni obiettivo specifico dell'asse sono definiti degli obiettivi operativi. Per quel che attiene il "Risanamento ambientale" l'obiettivo operativo 1.1. dedicato alla "Gestione integrata del ciclo dei rifiuti" è volto a "completare, in ogni sua parte, la filiera della gestione integrata del ciclo dei rifiuti urbani e promuovere la gestione eco compatibile dei rifiuti industriali".

<sup>336</sup> Il "risanamento ambientale" ha lo scopo di tutelare l'ambiente. Tuttavia, per ottenere il finanziamento tali obiettivi devono essere conformi ai piani regionali di riferimento ed alla normativa europea quale ad esempio la rilevante Direttiva quadro sulla gestione dei rifiuti 2008/28. Tale Direttiva "stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia." (articolo 1). Tale Direttiva si applica a partire dal 12 dicembre 2008.

<sup>337</sup> STIGLITZ J.E., *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006, p. 21 e ss. Il pensiero di Stiglitz mette in evidenza come "il sistema caotico di governance globale non ha un governo globale in quanto le istituzioni globali non sono in grado di affrontare le conseguenze della globalizzazione e le decisioni prese per la risoluzione di diverse problematiche, non tengono in considerazione gli effetti che i rifiuti producono sull'ambiente e sulla salute umana".



In un sistema orientato al rispetto dei principi comunitari<sup>338</sup>, l'articolazione dei poteri istituzionali dovrebbe essere orientata all'osservanza del *principio di prevenzione*<sup>339</sup> e l'assetto gestionale dovrebbe attuare il sistema della c.d. *gerarchia del rifiuto*. Quest'ultimo rappresenta uno strumento attraverso il quale affrontare il tema dei rifiuti applicando le conoscenze tecnico- scientifiche, all'interno del ciclo produttivo, utili per avviare un circuito virtuoso idoneo a superare l'emergenza.

I principi comunitari, enunciati nella Direttiva, prevedono, altresì, che: *“nell'applicare la gerarchia dei rifiuti, gli Stati membri devono tener conto dei principi generali di precauzione e sostenibilità, in materia di protezione dell'ambiente, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari ed ambientali”*. Pertanto, la Direttiva richiede agli Stati *“l'adozione di politiche ambientali volte a promuovere il riutilizzo dei prodotti e le attività di preparazione al riutilizzo”*<sup>340</sup>.

Coerentemente, l'obiettivo di un piano di gestione dei rifiuti<sup>341</sup> deve essere volto alla riduzione della quantità dei rifiuti, *“anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita”*, al fine di ridurre *“gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e sulla salute umana ed il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti”*<sup>342</sup>.

---

<sup>338</sup> La direttiva 2008/98/CEE in materia di rifiuti ha introdotto significative novità volte a rafforzare i principi della “precauzione” e “prevenzione” nella gestione dei rifiuti. All'interno dell'ordinamento italiano tale Direttiva è stata recepita con il D.lgs. 205 del 10 dicembre 2010.

<sup>339</sup> Tale principio è contenuto dall'articolo 4 della Direttiva 2008/98/CEE in materia di rifiuti ed è stato inoltre previsto dagli articoli 170 e 180 del d.lgs. 152 del 2006.

<sup>340</sup> In ottemperanza a tali previsioni, nel 2015 vengono posti in capo agli Stati membri gli obblighi di “istituire regimi di raccolta differenziata affinché la preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio sia aumentata almeno il 50 per cento in termini di peso.

<sup>341</sup> Sono specificatamente previsti dei *“criteri di priorità nella gestione dei rifiuti”* che seguono la suddetta gerarchia: a) prevenzione, b) preparazione per il riutilizzo, c) riciclaggio, d) recupero di altro tipo, per esempio di energia, e) smaltimento.

<sup>342</sup> COLELLA L., *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza infinita. Le novità del decreto legge n 196/2012 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria*, 4, 2011, p.245 e ss.

A riguardo, la Direttiva impone la fase della “*preparazione per il riutilizzo*” che comprende le operazioni attraverso cui il rifiuto viene preparato per essere reso idoneo per il reimpiego, senza rendere richiedere ulteriori trattamenti.

Segue la fase del c.d. *riciclaggio*, trattando ulteriormente il rifiuto per ottenere prodotti, materiali o sostanze da impiegare “*in conformità alla loro funzione originale o anche per finalità diverse*”.

L’ultima forma di gestione prevista nella c.d. scala di priorità<sup>343</sup> è lo *smaltimento* che comprende “*qualsiasi ulteriore operazione, diversa da quelle precedentemente indicate*” e che comporta a titolo esemplificativo il deposito in discarica, la biodegradazione<sup>344</sup>.

Nel nostro Paese si sono registrati considerevoli ritardi in ordine alla concreta attuazione delle Direttive in materia di rifiuti<sup>345</sup>. Si è preso atto che la “non conformità” ai parametri europei vede coinvolte duecento discariche italiane, di cui quasi cinquanta situate in Campania<sup>346</sup>.

---

<sup>343</sup> La gerarchia stabilisce un ordine di priorità di ciò che costituisce il miglior risultato complessivo anche tenuto conto degli impatti di natura economica, sociale e di fattibilità tecnica.

<sup>344</sup> In tale fase di c.d. “*smaltimento*” rientra anche la biodegradazione di rifiuti liquidi ovvero fanghi sui suoli, l’iniezione di rifiuti in pozzi, in cupole saline o in faglie geologiche naturali, l’incenerimento o il deposito naturale permanente.

<sup>345</sup> CAPUANO D.A., *Procedure di infrazione ed emergenza rifiuti in Campania: quali le dirette conseguenze di carattere finanziario per lo Stato?* in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXII, 2008, 2, p. 511 e ss.

La Commissione Europea ha promosso la procedura di infrazione ed ha invitato la Repubblica Italiana a prendere le disposizioni necessarie per conformarsi a quanto indicato. In caso di mancato adempimento a quanto indicato, la Commissione si riserva di promuovere l’accertamento dello Stato italiano alla normativa comunitaria presso la Corte di Giustizia.

La prima sentenza della Corte di Giustizia dell’UE è nella “*causa C-135/05*” della sentenza del 27 aprile 2007 con cui è stata denunciata l’inadempimento dell’Italia nel settore dei rifiuti.

Successivamente, è intervenuta la sentenza della medesima Corte di Giustizia del 2 dicembre 2014 nella “*causa C -196/13*” che ha comminato la sanzione della somma forfettaria di quaranta milioni di euro invitando l’Italia a compiere gli aggiornamenti sui lavori delle discariche non a norma, al fine di consentire all’UE di valutare una revisione di tale cifra, tenuto conto delle discariche che non risultano ancora a norma.

Da ultimo, in data 15 settembre 2016 la CE ha comunicato alla “Rappresentanza permanente dell’Italia presso l’UE” a Bruxelles che n. 22 discariche sono state messe a norma e per le restanti discariche “non a norma”; la somma da versare sul conto dell’UE dedicato alle “Risorse proprie dell’UE” è pari a 27.800 mila euro.

<sup>346</sup> La prima inchiesta della Procura della Corte dei Conti in Campania, condotta dal Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli ha stimato un danno erariale di oltre 27 milioni di euro a carico di politici, dirigenti funzionari regionali e comunali.

Segnatamente, la Regione Campania è stata destinataria di una procedura di infrazione intervenuta con la Decisione UE della Commissione Europea<sup>347</sup>, considerato che la raccolta dei rifiuti, nel territorio di riferimento, era stata fallimentare e aveva determinato conseguenze ambientali negative e significative.

L'occasione della procedura di infrazione fa emergere l'insuccesso del ricorso ai poteri derogatori e straordinari, che non aveva consentito la realizzazione degli obiettivi.

In Campania, si assiste alla presenza di una considerevole quantità di rifiuti, non introdotti nel circuito del riciclo o recupero che hanno generato il fenomeno delle c.d. *Eco – Balle*, depositate su ampie zone del territorio della medesima Regione. Tali "*Eco-Balle*" rappresentano un aggravio al problema della gestione dei rifiuti, tenuto conto della relativa peculiarità. Si tratta, infatti, di rifiuti che, nonostante formalmente pre – trattati, presentano ancora percentuali umide, tali da non renderli compatibili con la fase dell'incenerimento.

Al contempo, si sottolinea che "*l'istituzionalizzazione*" di apparati *ad hoc* per "l'emergenza", produce l'effetto di "deresponsabilizzare" le strutture ordinarie e i soggetti operanti nel contesto.

Altresì, è risaputo che il conferimento di poteri eccezionali e derogatori, non è sufficiente a risolvere le emergenze se non supportato da ipotesi organizzative e interventi strutturali, pensati in una visione di lungo periodo.

Le conseguenze di questa mancanza di strategia si attribuiscono ai limiti dell'azione politica – amministrativa svolta sui territori, inadatta a gestire il problema e a risolvere emergenza.

Si rende indispensabile immaginare una linea di governo responsabile che si ponga in termini adesivi e di rispetto delle Direttive regionali e delle norme nazionali ed europee.

---

<sup>347</sup> La decisione UE della Commissione Europea in seguito alla procedura di infrazione che ha investito la Regione Campania è intervenuta in data 27 luglio 2007. Dagli atti della Commissione emerge che il piano di gestione dei rifiuti adottato nel 1997 era stato insufficiente per raggiungere i fini della Direttiva 2006/12/CE.

In tale direzione, è doveroso richiamare la risoluzione del Parlamento Europeo del 26 gennaio 2011 che si è soffermata *“sull’emergenza rifiuti in Campania”*<sup>348</sup>. Nelle valutazioni conclusive, tale documento compie una lettura sistematica dell’emergenza rifiuti sottolineando come *“le scelte strategiche adottate a livello normativo, non avevano preso nella giusta considerazione la necessità di costruire, accanto allo strumento attraverso cui superare la crisi, un modello che consentisse il ritorno alla normalità”*<sup>349</sup>.

Tale documento ripone un atteggiamento molto critico nei confronti del Governo italiano e della Regione Campania, nei cui confronti era peraltro già stata avviata una missione d’inchiesta dal 28 al 30 aprile 2010.

A livello sovranazionale si cerca di sensibilizzare l’indirizzo politico nazionale *“per ridurre il volume dei rifiuti e spostare l’ago della bilancia verso la prevenzione, la riduzione, il riutilizzo ed il riciclaggio dei rifiuti, anche attraverso la predisposizione di adeguate infrastrutture funzionali al recupero dei rifiuti”*<sup>350</sup>.

Come emerge da quanto sopra illustrato, la fase emergenziale in Campania è caratterizzata proprio dalla sottrazione della gestione del rifiuto rispetto ai principi elaborati in sede Comunitaria e dalle più recenti direttive in tema di rifiuto. In particolare, la modalità di intervento, in tale settore, si caratterizza per il ricorso a due strumenti fondamentali: l’uno di carattere concettuale e l’altro prettamente operativo.

Per quanto riguarda il primo, la fase emergenziale si caratterizza per l’individuazione di regole autonome, del tutto svincolate dai principi di diritto generali disciplinanti la materia. La deroga, infatti, si pone in posizione di eccezionalità e in contrapposizione alle regole ordinarie.

---

<sup>348</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo, 26 gennaio 2011, B7, doc. 0085/2011 – RE/854989IT.doc – PE 455914V01/00.

<sup>349</sup> Si confronti il punto 2 del documento precedentemente citato Risoluzione del Parlamento Europeo, 26 gennaio 2011, B7, doc. 0085/2011 – RE/854989IT.doc – PE 455914V01/00.

<sup>350</sup> In particolare, sempre nell’ambito della Risoluzione del Parlamento Europeo del 26 gennaio 2011 è contenuto un espresso riferimento al recupero dei rifiuti organici anche tenuto conto della vocazione prevalentemente agricola della Regione. Tale soluzione viene enunciata al punto 2 della suddetta Risoluzione, mentre nel precedente punto 1 viene richiamato il principio della “gerarchia del rifiuto”.

Nella Regione Campania, come anticipato, il potere di deroga, nelle sue peculiari articolazione, di derivazione sia amministrativa che normativa, ha rappresentato il sistema in cui si è, in concreto, atteggiata l'emergenza rifiuti.

Da un punto di vista spiccatamente operativo, lo strumento in cui ha trovato oggettivazione ed esplicazione tale deroga è stato individuato nelle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri che, in esecuzione dei relativi decreti ha costruito la gestione della fase emergenziale ed i poteri degli organi amministrativi, anch'essi operanti in deroga.

Appare evidente che, una volta che sono individuati tali poteri concreti e che risultano specificate le norme derogabili, la protrazione in un arco temporale di un meccanismo ancorato a tali principi, compone un sistema di gestione. Seguendo tale genesi, il sistema non è più riconducibile ad "eccezionalità", ma ad organismo amministrativo di gestione, con conseguente sottrazione del relativo potere agli organi che avrebbero dovuto ordinariamente occuparsene.

Ne consegue che, la "normalizzazione dell'emergenza" diviene conferma della inefficienza complessiva del sistema e della inadeguatezza della stessa risposta normativa ed organizzativa all'emergenza rifiuti.

### **4.3. L'emergenza rifiuti in Campania**

L'emergenza rifiuti<sup>351</sup> in Campania venne disciplinata, per la prima volta, con la legge Regionale del 1993<sup>352</sup>. In tale contesto, si pone l'obiettivo della "riduzione fino al

---

<sup>351</sup> Sulla nozione di "Rifiuto" c'è ampia dottrina si veda ad esempio CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005 p. 181 e ss., DELL'ANNO P. (voce) *Rifiuti* in CASSESE S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, Vol. V, p. 5303 e ss., MAGGIORA E. *Rifiuti* in *Enciclopedia degli Enti Locali*, Vol. 4 – *Ambiente Inquinamento Responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 747 e ss.

Per la normativa italiana in tema di rifiuti si confronti BASSI F., *Sul concetto giuridico di rifiuto* in *Riv.giur.ambiente*, 1998, 1, p. 47 e ss., CICALA M., *Rifiuti (Smaltimento dei)* in *Noviss.Dig.it.*, Appendice, Vol. VI, p. 787 e ss., CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 181 e ss.

<sup>352</sup> Con legge Regionale 10 febbraio 1993 n. 10 recante *Norme e procedure per lo smaltimento dei rifiuti in Campania*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 11 del 3 marzo 1993 e successivamente modificata dalla Legge Regionale 29 luglio 1998 n. 10 recante *Istituzione dell'Agenzia*

*cinquanta per cento delle discariche*” mediante l’alternativo e combinato ricorso a sistemi di raccolta differenziata, compattazione dei rifiuti, riciclo e riuso dei materiali.

Purtroppo, al contempo, il suddetto obiettivo si è rivelato troppo ambizioso per il contesto ed inoltre, sono emersi una serie combinata di fattori che hanno concorso a determinare il fallimento della gestione dei rifiuti in Campania.

Tale Regione, nel suo perimetro era sguarnita del substrato tecnico di competenza indispensabile, per rendere la gestione dei rifiuti conforme alle previsioni di legge. Si ricorda, a titolo esemplificativo che: *i)* mancava un sistema impiantistico a supporto del trattamento dei rifiuti<sup>353</sup>, *ii)* erano inesistenti delle discariche a norma, *iii)* non vi era un sistema di competenze preordinate a gestire il flusso e creare una procedura tracciata.

E’ doveroso dare evidenza che, taluni ricollegano l’insuccesso della politica pubblica di gestione dei rifiuti in Campania, alla mancanza di una preventiva e reale programmazione, oltre che all’insinuarsi del *fenomeno delle “ecomafie”* che è sovente intervenuto, nelle diverse fasi della gestione dei rifiuti, con una ingerenza capillare e pervasiva<sup>354</sup> che ha reso spesso ingovernabile il procedimento, così come anche, più in generale, l’intero sistema campano<sup>355</sup>.

In conseguenza di tale situazione, viene proclamato, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>356</sup>, lo *“stato di emergenza per lo smaltimento dei Rifiuti nella Regione Campania”*. Tale Decreto<sup>357</sup> ne stabilisce la durata di un anno, tenuto conto

---

*Regionale per la protezione ambientale della Campania*, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 46 del 10 agosto 1998.

<sup>353</sup> In Campania negli anni novanta erano del tutto assenti inceneritori ed impianti di compostaggio.

<sup>354</sup> Vi sono numerose relazioni delle varie Commissioni Parlamentari che si sono occupate, nelle diverse legislature, del *“ciclo dei rifiuti”* e della relativa correlazione con le attività illecite e criminali.

<sup>355</sup> DE QUATTRO A., *L’emergenza rifiuti in Campania: emergenza reale o assenza di programmazione? Le ultime decisioni contenute nel decreto legge 11 maggio 2007, n. 61*, in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it), 5 luglio 2007.

<sup>356</sup> Ci si riferisce al D.P.C.M. 11 febbraio 1994 in G.U. n. 35 del 12 febbraio 1994. Tale provvedimento contiene l’indicazione di una serie di deroghe attribuite al Commissario che può derogare alle norme sulle competenze delle amministrazioni locali, sugli appalti di forniture pubbliche e sulla gestione dei rifiuti nonché viene previsto che è consentita l’attivazione di nuovi impianti e di raccolte differenziate. Con tale Decreto inoltre, vennero assegnati al Prefetto i poteri commissariali straordinari che consentivano di sostituirsi a livello territoriale a tutti gli altri enti coinvolti a vari titoli nella gestione dei rifiuti.

<sup>357</sup> Tale Decreto fu dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte Costituzionale n.85 del 2013 in quanto come ribadito da consolidata giurisprudenza della medesima Corte (si veda sentenza n. 127/1995) il

della straordinarietà e della contingenza ma, mediante successive proroghe, la declaratoria di “*fine dell'emergenza*” intervenne solo nel 2009<sup>358</sup>.

In tale contesto, vengono assegnati al Prefetto alcuni poteri commissariali straordinari, che gli consentono di sostituirsi a livello territoriale, a tutti gli altri enti coinvolti, a vario titolo nella gestione dei rifiuti campani.

Nel 1996 il Governo ha provveduto ad un secondo Commissariamento<sup>359</sup> che ha affiancato alla gestione Commissariale del Prefetto, competente solo per le funzioni relative ai rifiuti solidi urbani, quella del Presidente della Regione Campania, a cui sono conferite specifiche attribuzioni per i rifiuti speciali e per la realizzazione di attività di gestione, tese alla riduzione dei quantitativi di rifiuti smaltiti nelle discariche.

In quegli anni, il Prefetto di Napoli, quale Commissario Straordinario, al fine di arginare l'ingerenza della criminalità organizzata<sup>360</sup> nella gestione dei rifiuti ha coinvolto

---

Commissariamento per essere legittimo avrebbe dovuto essere temporaneo. Invece lo stato di emergenza, ed il relativo Commissariamento, si protrasse, così come gli aiuti finanziari e l'ausilio dell'esercito divennero perduranti.

<sup>358</sup> La “*fine dell'emergenza*” è dichiarata con D.L. 30 dicembre 2009 n. 195 recante “*Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile*”, in G.U. n. 302 del 30 dicembre 2009. Tale Decreto Legge è stato convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010 n. 26 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 2010 – Supplemento Ordinario n. 39.

<sup>359</sup> L'emergenza rifiuti in Campania ha visto l'avvicinarsi delle seguenti nomine a Commissario straordinario: Umberto Impronta dal 11 febbraio 1994 al 30 marzo 1996, Antonio Rastrelli, già Presidente della Giunta Regionale, dal 31 marzo 1996 al 18 gennaio 1999, Andrea Losco, già Presidente della Giunta Regionale, dal 19 gennaio 1999 al 10 maggio 2000, Antonio Bassolino, già Presidente della Giunta Regionale, dal 11 maggio 2000 al 26 febbraio 2004. Il Prefetto Corrado Catenacci è subentrato dal 27 febbraio 2004 al 9 ottobre 2006 nominato su richiesta del Presidente della Giunta Regionale Antonio Bassolino. Successivamente si sono susseguiti Guido Bertolaso, dal 10 ottobre 2006 al 6 luglio 2007, Alessandro Pansa dal 7 luglio 2007 al 31 dicembre 2007, Umberto Cimmino, quale Commissario gestore, dal 1 gennaio 2008 al 10 gennaio 2008, di Gianni De Gennaro, quale Commissario Delegato, dall'11 gennaio 2008 al 26 maggio 2008 e di Goffredo Sottile, in qualità di Commissario liquidatore dall'11 gennaio 2008 alla dichiarata fine dell'emergenza.

Con il Decreto Legge 23 maggio 2008 n. 90 è stato abbandonato il modello dei Commissario Straordinari e si è provveduto alla nomina dal 28 maggio 2008 di Guido Bertolaso, in qualità di Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega “*alla soluzione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania*” (art. 1).

<sup>360</sup> VENNARI S. – FONTANA E., in *Rapporto Ecomafia 2009*, a cura dell'Osservatorio Ambiente e legalità di Legambiente, evidenzia come in materia ambientale si è affermata una realtà criminale definita anche “*ecomafia*” che vede la criminalità organizzata intervenire nell'ambito del traffico e dello smaltimento illecito di rifiuti spesso pericolosi o radioattivi.

Si veda anche *Direzione Investigativa Antimafia, Il “sistema illegale” nella gestione rifiuti*, in *Rapporto Ecomafia 2007*, dove si afferma che in materia ambientale “*il rapporto tra le organizzazioni criminali ed il mondo imprenditoriale va evolvendosi come conseguenza del tentativo da parte delle prime di creare un rapporto di tipo simbiotico con le seconde, al fine di poter trarre cospicui guadagni, assicurati, ad*

l'ENEA<sup>361</sup> nella gestione di alcune discariche private ubicate nel territorio campano. Al contempo, è rimasto di competenza del Presidente della Regione il compito di predisporre un *Piano di gestione integrata dei rifiuti*", in conformità ai principi indicati dal Decreto Ronchi<sup>362</sup>.

Tale Piano è stato finalmente varato nel luglio 1997 e prevedeva la realizzazione di due impianti di termovalorizzazione nei Comuni di Acerra (Napoli) e di Battipaglia

---

*esempio, dall'illecito smaltimento dei rifiuti. Vengono inoltre favorite le intese tra organizzazioni criminali di diversa origine territoriale, che si accordano ponendo ognuna al servizio dell'altra le proprie strutture".*

<sup>361</sup> PAOLONI G., (a cura di) *Energia, ambiente, innovazione: dal CNRN all'ENEA*, Editori Laterza, 1992 p. 12 e ss.

ENEA è l'odierna Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile. L'ENEA ha fatto il suo ingresso nel panorama istituzionale italiano caratterizzandosi per una iniziale forte innovatività e avanguardia, per un periodo di tempo ha continuato a crescere rappresentando una sede privilegiata di sinergia e dialogo tra mondo pubblico e privato, fino a subire una crisi talmente tanto forte e lunga da frantumare la sua anima composita di agenzia ed ente in un mosaico di progetti ed attività che è tuttora alla "ricerca" di una *mission* che è anche la "ricerca" di un ritorno al passato.

L'evoluzione del modello organizzativo dell'ENEA in questi cinquanta anni di attività ha subito i condizionamenti e le mutazioni del contesto politico e socio culturale italiano.

L'Ente è sorto nel 1952 come CNRN (Comitato Nazionale per le Ricerche Nucleari) presso il CNR.

Con un processo graduale nel tempo l'ENEA si è venuto a configurare come operatore investito della funzione di cerniera tra ricerca e produzione industriale: quindi non più con la responsabilità di guidare un settore nella sua completa articolazione - come era stato concepito il vecchio CNRN che proprio per questo si trovò in conflitto con le società elettriche - ma con il compito di contribuire ad una "costellazione di ruoli affidati a più soggetti", anche tenuto conto che non sono più attuali ipotesi di attività produttive svolte dall'ENEA direttamente. Il processo ha trovato la sua conclusione con la legge di riforma dell'ENEA dell'agosto 1991 (L.282 del 25 agosto 1991). In tale sede, l'acronimo viene mantenuto ma il suo significato diventa "Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente" e vengono creati tre grandi dipartimenti per la ricerca nel campo delle nuove tecnologie (Dipartimento Innovazione), dell'ambiente (Dipartimento Ambiente) e dell'energia (Dipartimento Energia).

Nel 1994 parte dell'ENEA dedicata al Dipartimento di Sicurezza e Protezione viene conglobato nella costituenda Agenzia Nazionale per la protezione ambientale (ANPA *ex lege* 61/94) oggi ISPRA: parte delle risorse vengono riposte in un'altra istituzione più orientata al servizio che alla ricerca.

Nel 1998 nell'ambito del riordino degli Enti pubblici di ricerca del Governo Prodi viene predisposta una nuova riforma dell'ENEA (d.lgs.36/1999) con un ruolo ampliato anche allo sviluppo "sostenibile" ed alle competenze in materia di gestione delle discariche di soggetti privati e di intervento nell'ambito dell'emergenza rifiuti.

<sup>362</sup> Il D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 recante "Attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio" è stato pubblicato sul Supplemento Ordinario della Gazzetta Ufficiale 15 febbraio 1997 n. 38. Tale Decreto Legislativo impone la vigenza, nel nostro ordinamento, dei principi, già operanti in sede comunitaria, di responsabilità del produttore dei rifiuti, di prevenzione della produzione, di riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico e di smaltimento in discarica quale soluzione residuale.

Per un commento articolato a tale Decreto si confronti:

BALLETTI M., *La nuova disciplina dei rifiuti: D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n.94/2/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, Giappichelli, 1998, p.58 e ss.

BERMEJO LATRE L., *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del Ventesimo secolo*, in *Riv.giur.ambiente* n.5/2008, p. 755 e ss.



(Salerno)<sup>363</sup>, nonché la costruzione di sette impianti per la produzione di “Combustibile derivato da rifiuti”<sup>364</sup>.

Nel 2001, in conseguenza del fallimento del suddetto Piano regionale di gestione dei rifiuti e della emersa insufficienza regionale<sup>365</sup>, si è reso necessario mutare strategia<sup>366</sup>.

Si è deciso di intervenire, quindi, con l’emanazione dell’ordinanza commissariale n. 319 del 30 settembre 2002, contenente l’approvazione del “Piano di ridefinizione gestionale del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Campania”, istituendo gli Enti di gestione ed il coordinamento degli Ambiti Territoriali Ottimali<sup>367</sup>, nonché le cooperazioni tra Comuni a cui affidare, in forma associata, le funzioni amministrative in materia di rifiuti.

Tuttavia, la strategia adottata con questa ordinanza, sotto il profilo della riorganizzazione territoriale, non fu mai attuata, poiché la decisione del Consiglio di Stato n. 6809 del 2002 *“annullava con efficacia erga omnes l’ordinanza nella parte in cui aveva attribuito al Commissario straordinario, in via generale, l’esercizio delle funzioni amministrative relative alla gestione rifiuti”*.

L’articolazione delle competenze delineata creava un *“sistema caratterizzato dall’attribuzione di competenze sempre più ampio al Commissario, nonché da una*

---

<sup>363</sup> Tale impianto fu sostituito da quello di Santa Maria la Fossa in provincia di Caserta.

<sup>364</sup> A causa del perdurare dei ritardi da parte delle società incaricate della costruzione e successiva gestione dell’impianto di Acerra è stato necessario intervenire con un ulteriore D.L. 30 novembre 2005 n. 245 recante *“Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania (ed ulteriori disposizioni in materia di protezione civile)”* pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.279 del 30 novembre 2005. Tale Decreto fu convertito dalla Legge 27 gennaio 2006 n. 21, (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 23 del 28 gennaio 2006) con cui si dispone, tra l’altro, la risoluzione del contratto di gestione affidato ai due soggetti inadempienti e si conferisce incarico alla FIBE una Associazione temporanea di imprese di completare la costruzione degli impianti già messi in cantiere.

<sup>365</sup> PORCELLANA F., *L’insufficienza del principio di autosufficienza regionale in materia di rifiuti*, consultabile su [www.GiustAmm.it](http://www.GiustAmm.it), 10 aprile 2008. La Regione Campania non poteva infatti ritenersi “autosufficiente”: non era stata raggiunta la diffusione richiesta di raccolta differenziata ed inoltre erano mancanti i termovalorizzatori.

<sup>366</sup> Nel 2001 si è deciso di procedere alla riapertura provvisoria delle discariche di Serre e Castelvoturno oltre che di inviare mille tonnellate al giorno di rifiuti verso altre Regioni (quali la Toscana, l’Umbria, l’Emilia Romagna) nonché all’estero soprattutto in Germania. A fine 2001, nonostante siano entrati in funzione gli impianti di Combustibile derivato da rifiuti di Caivano, Avellino, Santa Maria Capua Vetere, e nel 2002, Giugliano, Casalduni e Tufini e nel 2003 Battipaglia, la Regione Campania non poteva definirsi autosufficiente.

<sup>367</sup> Gli *Ambiti Territoriali Ottimali* erano già stati individuati con il Piano introdotto nel 1997.

*dotazione di mezzi e personale di tale consistenza da aver attuato una concreta estromissione dei comuni e delle comunità locali”<sup>368</sup>.*

Emergono, al contempo, il mancato rispetto del principio della riduzione della produzione dei rifiuti, nonché l’assenza del consenso degli Enti Locali alla localizzazione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti.

Come compiutamente evidenzia la Commissione Bicamerale nel 1998, con specifico riferimento al “Piano di emergenza rifiuti in Campania”: *“l’insieme delle problematiche affrontate offrono un quadro sicuramente grave per i diversi profili: programmatico, gestionale, sanitario e criminale. La Campania è tutt’ora in una fase emergenziale per quanto concerne lo smaltimento dei propri rifiuti, e gli interventi attuati sinora non hanno le caratteristiche necessarie per poter superare tale fase. .... Le scelte operative Commissariali si scontrano con l’indisponibilità di alcune amministrazioni comunali ad accogliere l’insediamento di nuove discariche sul proprio territorio ... il piano regionale manca di individuare numerosi impianti di smaltimento e fornisce elementi di previsione, in materia di raccolta differenziata che non risultano basati su alcuna politica effettiva”<sup>369</sup>.*

L’ostilità della popolazioni locali all’insediamento di nuove discariche<sup>370</sup> si somma alla diffidenza verso la figura del Commissario che si ritiene abbia oltrepassato i limiti di un “intervento straordinario e sussidiario” per divenire *“un’istituzione che tende a stabilizzarsi e quindi a preoccuparsi più della propria autosussistenza che delle finalità per le quali era stato istituito”<sup>371</sup>.*

---

<sup>368</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITA’ ILLECITE AD ESSO CONNESSE, *Relazione territoriale sulla Campania*, 26 gennaio 2006, XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 17 p. 11.

<sup>369</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITA’ ILLECITE AD ESSO CONNESSE, *Relazione territoriale sulla Campania*, 8 luglio 1998, XIII legislatura, Doc. XXIII, n. 12.

<sup>370</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITA’ ILLECITE AD ESSO CONNESSE, *Relazione territoriale sulla Campania*, 26 gennaio 2006, XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 17.

<sup>371</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITA’ ILLECITE AD ESSO CONNESSE, *Relazione territoriale sulla Campania*, 19 dicembre 2007, XV legislatura, Doc. XXIII, n. 4.

Nonostante tali rilievi, il Decreto Legge n. 14/2005<sup>372</sup> amplia ulteriormente l'ambito dei poteri, consentendo al Commissario di intraprendere *“le necessarie iniziative di adeguamento tecnico – funzionale degli impianti medesimi da parte dei soggetti affidatari”*<sup>373</sup>.

Conseguentemente, si consente a tale soggetto, altresì, l'esercizio dei poteri sostitutivi nei riguardi dei privati inadempienti agli obblighi contrattuali, nonché la possibilità di definire gli adeguamenti del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti adottato nel 1997, al fine di *“incrementare i livelli di raccolta differenziata ed individuare soluzioni compatibili con le esigenze ambientali per i rifiuti accumulati nei siti di stoccaggio”*<sup>374</sup>.

Una inversione di tendenza verso l'ordinarietà dei poteri del Commissario, definito “delegato” e non più “straordinario” si realizza a partire dal 31 dicembre 2007, ad opera del D.L. n. 236/2006<sup>375</sup>.

Questa tendenza si affianca a quella contenuta nel Testo Unico dell'Ambiente<sup>376</sup> che interviene ponendo regole valedoli a livello nazionale con riguardo alla disciplina sulla gestione dei rifiuti, la gestione degli imballaggi, la gestione di particolari categorie di rifiuti nonché la gestione dei rifiuti urbani.

C'era in atto uno sforzo palese di uniformare la gestione dei rifiuti sul territorio nazionale e di adeguarsi alle direttive internazionali in materia<sup>377</sup>.

---

<sup>372</sup> D.L. 17 febbraio 2005 n. 14 recante *“Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania”*, pubblicato in G.U. n. 40 del 18 febbraio 2005. Tale Decreto è stato convertito, con modificazioni, dalla Legge 15 aprile 2005, n. 53, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n.90 del 19 aprile 2005.

<sup>373</sup> Tale previsione viene contenuta nell'articolo 3 comma 1 mentre nel comma successivo viene altresì previsto che *“il Commissario delegato, in caso di inadempimento dei soggetti affidatari rispetto a quanto previsto al comma 1, provvede in via sostitutiva sulla base di apposite procedure di somma urgenza, definite con ordinanze di protezione civile, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nel limite di 20 milioni di euro”*.

<sup>374</sup> Tale potere è contemplato dall'articolo 1 comma 2 del D.L. 30 novembre 2005, n. 245.

<sup>375</sup> Il D.L. 9 ottobre 2006 n. 263 recante Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella Regione Campania pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2006 è stato convertito, con modificazioni, in Legge 6 dicembre 2006 n. 290 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 7 dicembre 2006 n. 285.

<sup>376</sup> Testo Unico dell'Ambiente è introdotto con il D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 recante *“Norme in materia ambientale”*.

<sup>377</sup> Con le disposizioni contenute nella Parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 si è dato attuazione, tra l'altro, alla Direttiva 96/61/CE che disciplina la riduzione e prevenzione integrata dell'inquinamento (*Integrated Pollution Prevention and Control – IIPC*)

In particolare, per quanto di specifico interesse, l'articolo 178 del Testo Unico sull'Ambiente indica i principi a cui soggiace l'attività di gestione dei rifiuti a tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale. Vengono richiamati i principi, già contenuti nel Decreto Ronchi, di responsabilizzazione e di cooperazione<sup>378</sup>. L'obiettivo è quello di non lasciare lacune nelle quale possano annidarsi comportamenti lassisti delle Pubbliche Amministrazioni o prevaricazioni da parte di cittadini o ecomafie.

Le cautele ed i vincoli, sono resi ancor più penetranti ed ineludibili dal richiamo ai principi di precauzione, prevenzione, proporzionalità e "chi inquina paga".

Appare evidente, inoltre, che il procedimento in materia di rifiuti dovrebbe svolgersi in conformità ai criteri di efficacia, efficienza, economicità, accesso alle informazioni ambientali e adeguatezza, rispetto alle norme di fattibilità tecnica ed alla programmazione economica<sup>379</sup>.

Analogamente, le risorse dovrebbero essere gestite con trasparenza e conformemente alle previsioni di cui all'articolo 97 della Costituzione, ovvero ai principi di buon andamento, efficienza imparzialità<sup>380</sup>.

Nel caso dell'emergenza dei Rifiuti in Campania le risorse pubbliche da gestire costituirono il terreno fertile per le infiltrazioni camorristiche che pilotavano l'agire delle imprese appaltatrici, incaricate della gestione e dello smaltimento di tonnellate di rifiuti accumulate sul territorio regionale.

La situazione delineatasi era tale che le discariche abusive erano numerose, quelle non abusive erano tecnicamente e strumentalmente inadeguate allo smaltimento a norma di legge.

---

<sup>378</sup> Il *principio di responsabilizzazione* pone un dovere di controllo sui soggetti coinvolti nelle varie fasi del procedimento in materia di rifiuti in modo da avere una tracciabilità dell'intera filiera di gestione dei rifiuti. Il principio di cooperazione invece istituisce un dovere di collaborazione tra tutti i soggetti che intervengono nella produzione, distribuzione, utilizzo e consumo dei beni da cui hanno origine i rifiuti.

<sup>379</sup> Tali principi sono ribaditi dal Testo Unico in materia di ambiente ex D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 articolo 178 e seguenti.

<sup>380</sup> SPASIANO M.R., *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa* (con il coordinamento di GALLETTA D.U. e GIGANTE M.), Milano, Giuffrè, 2010, p.1260 e ss.

Come è stato rilevato, sebbene il Legislatore abbia dotato “*gli operatori delle amministrazioni locali di un corretto e dettagliato procedimento in materia di gestione dei rifiuti e dei relativi e necessari strumenti*”, in Campania lo stato di emergenza, malamente amministrato, permane per venti anni<sup>381</sup>.

Tra l’altro, a titolo esemplificativo, si evidenzia che, in base a quanto pianificato, dai siti di stoccaggio doveva derivare “*cdr*”, ovvero *combustibile derivato dai rifiuti*, idoneo ad essere riutilizzato. Purtroppo, tale progetto non fu mai realizzato, ne derivarono “balle” di rifiuti privi di qualsiasi utilità ed inadeguati ad eventuali riutilizzi che si accumularono soprattutto nelle zone di Giugliano e Villa Literno, compromettendo seriamente le condizioni igienico – sanitarie, oltre che ambientali dell’intero territorio.

La Procura della Repubblica di Napoli, avendo constatato la mancata attuazione del Piano regionale di smaltimento dei rifiuti ed il presunto inadempimento dell’impresa appaltatrice, impose alla stessa l’adeguamento degli impianti di stoccaggio e la stipula di una polizza a garanzia di 10 milioni di euro.

Nello specifico, la Procura contestò, tra i reati ambientali, soltanto l’articolo 256 del D.lgs. 152/2006 muovendo accuse di reati contro la Pubblica Amministrazione e contro la fede pubblica<sup>382</sup>, nei confronti dei vertici del Commissariato dello Stato.

Il Tribunale di Napoli, pur riconoscendo la sussistenza di un disastro ambientale, di omissioni e *mala gestio* provenienti da politica e amministratori delle società appaltatrici, nel febbraio 2014, in primo grado, ha assolto tutti gli imputati<sup>383</sup>.

Giova ricordare, come sempre in tema di rifiuti, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto l’integrazione del disastro innominato nell’illecito smaltimento di rifiuti

---

<sup>381</sup> DE QUATTRO A., *La emergenza rifiuti in Campania: emergenza reale o assenza di programmazione? Le ultime decisioni contenute nel decreto legge 11 maggio 2007 n. 61*, in [www.Ambientedititto.it](http://www.Ambientedititto.it)

<sup>382</sup> I reati contestati erano art. 323 (*Abuso d’ufficio*), articolo 331 (*Interruzione d’un servizio pubblico o di pubblica necessità*), articolo 355 (*Inadempimento di contratti di pubbliche forniture*), articolo 356 (*Frode nelle pubbliche forniture*) del Codice penale.

<sup>383</sup> Il Tribunale di Napoli nella sentenza del 14 febbraio 2014 affermò che: “*all’esito dell’istruttoria dibattimentale è possibile affermare che l’interesse principale degli imputati appartenenti al Commissariato, era quello di evitare, comunque, una paralisi nella raccolta e nel trattamento dei rifiuti. Il mancato raggiungimento dell’avvio a soluzione dell’emergenza rifiuti, può rappresentare una responsabilità politica della struttura, ma non può costituire materia di repressione penale*”.

speciali pericolosi<sup>384</sup>. Tale fattispecie rappresenta uno dei fenomeni più gravi e allarmanti rispetto al quale, sovente, le Procure contestano il *disastro ambientale*.

La Corte di Cassazione rinforza tale prassi, ritenendo ragionevole la scelta della Procura, circa la contestazione per tali episodi dell'articolo 434 del Codice penale, e sottolinea che l'evento deve presentare la portata di "prorompente diffusione" e costituire una minaccia per la pubblica incolumità.

Analogamente, in un'altra pronuncia<sup>385</sup> sul tema del c.d. "*tombamento di rifiuti*" la Corte di legittimità ha sostenuto che "*si configura la fattispecie delittuosa di disastro ambientale (...) attraverso l'imponente contaminazione di siti, mediante le condotte ripetute di scarico di una quantità ingente di rifiuti ed il loro occultamento mediante sotterramento, nel senso che le stesse condotte sono idonee, in concreto, ad incidere nell'ambiente, con conseguenze gravi e potenzialità lesive nei confronti dell'incolumità fisica di un numero indeterminato di persone, sicché causano un pericolo concreto ed effettivo, sia per la durata nel tempo del traffico illecito, sia per l'incidenza concreta dell'attività di interrimento, con inquinamento del terreno e contaminazione altamente probabile*".

In Campania i rifiuti costituiscono il più grande fattore di disagio ed il primo problema che la burocrazia si è sempre ripromessa di affrontare<sup>386</sup> ma che rimane tutt'ora insoluto.

---

<sup>384</sup> Corte Suprema di Cassazione, penale, sezione III, sentenza n. 9418 del 1 marzo 2008.

<sup>385</sup> Corte Suprema di Cassazione, penale, sezione III, sentenza n. 46189 del 25 febbraio 2011

<sup>386</sup> In proposito, occorre ricordare che il 16 luglio 2015 la Corte di Giustizia Europea ha multato l'Italia per l'inesatta applicazione della "Direttiva rifiuti". Analogamente, vi era stata una sentenza del 4 marzo 2010 in cui la medesima Corte aveva segnalato la mancata adozione in Campania delle misure volte al recupero e smaltimento dei rifiuti senza pregiudizio per l'ambiente e la salute pubblica, venendo così meno agli obblighi discendenti dalla Direttiva 2006/12. A tal proposito, la Commissione costata la mancata esecuzione della sentenza nel termine assegnato del 5 gennaio 2015 e dunque propone ricorso per inadempimento contro l'Italia. La Corte accogliendo il ricorso condanna l'Italia a pagare una multa di 20 milioni di euro oltre ad una penalità di 120 mila euro per ogni giorno di ritardo.

La giurisprudenza nazionale così come quella europea consapevoli dell'importanza che riveste una corretta gestione dei rifiuti e preoccupati dell'impatto della *mala gestio* sono intervenute con pronunce volte a salvaguardare il pubblico interesse alla tutela ambientale.

Purtroppo, in molti casi ci si è trovati dinanzi a fenomeni non omologabili l'uno con l'altro che hanno richiesto uno sforzo di creatività giuridica non in linea con i principi dell'ordinamento italiano, soprattutto per quel che attiene il rispetto del principio penalistico di tipicità e specialità.

La normativa ambientale ha cercato di dare una risposta adeguata a tali problematiche intervenendo dapprima con il D.lgs. n. 284/2006<sup>387</sup> e, successivamente, con il D.Lgs. 4/2008<sup>388</sup>, il D.L. n.90/2008<sup>389</sup>, il D.L. 171/2008<sup>390</sup>, il D.L. 172/2008<sup>391</sup>, il D.lgs. 188/2008<sup>392</sup> ed il D.L. 208/2008<sup>393</sup>.

Da quanto appena esposto, emerge che il complesso delle norme che intervengono disciplinando la materia dei rifiuti costituisce un quadro di riferimento piuttosto vasto ed articolato, con alcuni elementi di inevitabile sovrapposizione e di contraddizione.

A tale panorama normativo si innesta anche la normativa comunitaria c.d. orizzontale che ha il compito di stabilire il quadro di riferimento generale per la gestione dei rifiuti, definendo i principi, le finalità ed individuando le principali definizioni, alcune delle quali mutate nel contesto italiano.

Tra queste si segnala la Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006<sup>394</sup> relativa ai rifiuti (c.d. *Direttiva Rifiuti*). Tale Direttiva è entrata in

---

<sup>387</sup> Con tale D.lgs. 8 novembre 2006 n. 284, recante *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006 n.152, recante norme in materia ambientale*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 274 del 24 novembre 2006, si disponeva, tra l'altro la proroga dell'Autorità di Bacino, distrettuale, la soppressione, al contempo, dell'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, con la conseguente ricostituzione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti già previsto dal Decreto Ronchi.

<sup>388</sup> Il D.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, recante *Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale* pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 – Supplemento Ordinario.

<sup>389</sup> Il D.L.23 maggio 2008 n. 90, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 120 del 23 maggio 2008.

<sup>390</sup> Il D.L. 3 novembre 2008 n. 171, recante *Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare* pubblicato in G.U. n.258 del 4 novembre 2008. Tale D.L. è stato convertito con modificazioni dalla Legge 30 dicembre 2008 n. 205, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2008.

<sup>391</sup> Il D.L. 6 novembre 2008 n. 172 recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 260 del 6 novembre 2008. Tale Decreto è stato convertito con modificazioni dalla Legge 30 dicembre 2008 n. 210, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2009.

<sup>392</sup> Il D.lgs. 20 novembre 2008 n. 188, recante *Attuazione della Direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti che abroga la Direttiva 91/157/CEE*, in G.U. n. 283 del 3 dicembre 2009, Supplemento Ordinario n. 268.

<sup>393</sup> Il D.L. 30 dicembre 2008 n. 208 recante *Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente* è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2008. Tale D.L. è stato convertito con modificazioni dalla Legge 27 febbraio 2009 n. 13, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 2009.

<sup>394</sup> Tale Direttiva sostituisce la Direttiva 1975/442/CEE.

vigore il 17 maggio 2006 e contiene le definizioni di *rifiuto*, *recupero*, *smaltimento*, oltre ad individuare gli obblighi essenziali per la *gestione dei rifiuti* tra cui, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di elaborare Piani per la gestione dei rifiuti<sup>395</sup>.

La Direttiva sottolinea, tra le altre cose, che la disparità tra la legislazione degli Stati Membri in materia di smaltimento e di recupero dei rifiuti, può incidere sulla qualità dell'ambiente e sul corretto funzionamento del mercato interno<sup>396</sup>.

Ne consegue che ogni Regolamento in materia di gestione dei rifiuti deve essenzialmente tendere all'obiettivo della protezione della salute umana e dell'ambiente, paralizzando i rischi connessi alla raccolta, trasporto, trattamento e deposito dei rifiuti.

Tra le varie fonti, merita altresì un richiamo il Regolamento 2150/2002/CE relativo alle c.d. *statistiche sui rifiuti*. L'obiettivo è quello di colmare le lacune conoscitive in materia di produzione e gestione dei rifiuti, individuando una base di dati statistici sul trattamento dei rifiuti nella Comunità Europea che consenta un confronto che possa preludere a soluzioni ottimali, nelle diverse realtà esistenti a livello nazionale e regionale<sup>397</sup>.

Nonostante le pressioni comunitarie e le varie Commissioni di inchiesta nazionali sui rifiuti, l'emergenza in Campania costituisce "*un caso esemplare di cattiva gestione e spreco delle risorse pubbliche*"<sup>398</sup> che ha visto "*il crescere confuso di strutture, di modelli amministrativi, nonché di sovrapposizioni di competenze tra Amministrazioni centrali ed Enti locali*".

---

<sup>395</sup> La Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 impone, inoltre l'obbligo di autorizzazione e di registrazione per un ente o un'impresa che effettua le operazioni di gestione dei rifiuti. Inoltre, tale Direttiva stabilisce l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana in osservanza al principio "chi inquina paga".

<sup>396</sup> La Direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di stilare una relazione in merito ai risultati ottenuti ed agli obiettivi raggiunti.

<sup>397</sup> La disponibilità di dati attendibili e confrontabili rappresenta il presupposto per la pianificazione e programmazione delle azioni da implementare sul territorio funzionali alla corretta gestione del procedimento in materia di rifiuti.

<sup>398</sup> TURRI M., *Il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti: esame di un referto (la gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari del Governo) in ottica economico - aziendale*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2008, 1 p. 61 e ss. Cfr. Relazione del presidente della Corte dei Conti del 5 febbraio 2008.



Il dato emergente attesta che le gestioni Commissariali, che si sono susseguite nell'arco di venti anni, non hanno percorso la direzione del miglioramento, ma hanno ampliato la disarmonia ed i conflitti irrisolti intervenendo, in modo critico, sulle scelte gestionali effettuate dai predecessori<sup>399</sup>.

Si rende quindi indispensabile un ritorno al regime ordinario della gestione dei rifiuti in Campania in conformità con le Direttive europee nel settore dei rifiuti<sup>400</sup> e con gli indirizzi comunitari delineati dalla Commissione europea.

Tale obiettivo viene perseguito con la Legge Regionale n. 4 del 28 marzo 2007<sup>401</sup> recante “*Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati*” che si propone altresì gli obiettivi di favorire la riduzione dei rifiuti nel territorio ed assicurare l'autosufficienza regionale nella gestione degli stessi.

L'articolo 1 della suddetta legge prevede quale obiettivo la produzione di “rifiuti zero” ed inoltre istituisce gli “ambiti territoriali ottimali”, i c.d. “ATO” in cui si sarebbe dovuta concentrare l'attività di smaltimento dei rifiuti<sup>402</sup>.

---

<sup>399</sup> COLELLA L., *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla “crisi dell'emergenza rifiuti” alla “società europea del riciclaggio”* op.cit. p. 495 e ss.

<sup>400</sup> Un richiamo alla citata Direttiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, entrata in vigore il 17 maggio 2006 che contiene le definizioni di *rifiuto*, *recupero*, *smaltimento* oltre ad individuare gli obblighi essenziali per la *gestione dei rifiuti* tra cui, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di elaborare Piani per la gestione dei rifiuti.

Tale Direttiva impone inoltre l'obbligo di trattare i rifiuti in modo da evitare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, pone un incentivo verso la c.d. gerarchia dei rifiuti.

<sup>401</sup> Tale Legge n.4/2007 ha abrogato la Legge Regionale n.10 del 10 febbraio 1993, ad eccezione dell'articolo 6 che è abrogato a decorrere dalla data di aggiudicazione del servizio di gestione integrato dei rifiuti, da parte delle Autorità d'ambito, ai sensi dell'articolo 20 comma 1.

COLELLA L., *La Governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla “crisi dell'emergenza rifiuti” alla “società europea del riciclaggio”* in Rivista giuridica dell'ambiente, 2013, 3, p.493 e ss. Secondo l'Autore la Legge n.4/2007 rappresenta un arretramento rispetto alla legge regionale 10/1993 in quanto si elude una analisi per l'ubicazione delle discariche e dei termovalorizzatori ed inoltre si escludono le popolazioni locali dalle dai processi decisionali in materia di ambiente. Le Legge Regionale della Campania n. 4 del 2007 recante *Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati* è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 19 del 3 aprile 2007.

<sup>402</sup> In Campania vennero creati cinque ATO corrispondenti ai territori delle Province, ad eccezione della Provincia di Napoli per la quale era stata prevista la possibilità di istituzione di due ATO.

Ved. Cassa Depositi e Prestiti, *Studio di settore* n.05, febbraio 2014, *Obiettivo discarica zero, Rifiuti*, p.58.

In applicazione dei principi di autosufficienza e di compensazione<sup>403</sup>, per ogni ATO viene istituito un “consorzio obbligatorio”, denominato “*Autorità d’Ambito*”, preposto all’esercizio delle funzioni di cui alla Legge 152/2006<sup>404</sup>.

Con tale legge Regionale si interviene, inoltre, sull’articolazione multilivello delle competenze, in materia di rifiuti, che vengono ripartite tra Regione, Province e Comuni<sup>405</sup>.

Il procedimento prevede un’ampia partecipazione alla pianificazione della gestione dei rifiuti in Regione Campania. In tale disegno legislativo, la Regione mantiene le funzioni di gestione, oltre che di regolazione, di pianificazione e di coordinamento, mentre le Province detengono compiti di controllo sulle attività di gestione, intermediazione e commercio di rifiuti<sup>406</sup>. Infine, i Comuni sono chiamati a “*disciplinare la gestione dei rifiuti urbani, con regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia, economicità, ed in coerenza con i Piani di ambito adottati stabiliscono, tra l’altro, la tutela igienico – sanitario, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani*”<sup>407</sup>.

Gli obiettivi di prevenzione e riduzione della produzione dei rifiuti mediante il ricorso a sistemi di riciclo fissati da tale Legge Regionale del 2007, non sono stati realizzati.

---

<sup>403</sup> previsti dagli articoli 15 e 29 della medesima Legge.

<sup>404</sup> Ai sensi dell’articolo 15 comma 2, in sede di prima applicazione della Legge Regionale, la materia degli ATO veniva rimessa alla redazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (c.d. anche “PRGR”) che, ai sensi dell’articolo 134 comma 1, viene adottato dalla Giunta Regionale dopo aver sentito la Conferenza permanente Regione – Autonomie Locali e le Autorità d’Ambito. Il PRGR viene pubblicato sul BURC e, nel termine di sessanta giorni, le Province, le Autorità d’Ambito, i Comuni e le sezioni ambientaliste, possono presentare osservazioni a riguardo. Trascorsi i successivi sessanta giorni la Giunta si pronuncia sulle eventuali osservazioni e trasmette il Piano al Consiglio per l’approvazione.

<sup>405</sup> La Legge Regionale 4/2007 all’articolo 7 riporta le *Competenze della Regione*, all’articolo 8 le *Competenze delle Province* ed all’articolo 9 le *Competenze dei Comuni*. p.25 e ss.

<sup>406</sup> Tali competenze includono anche i controlli sugli interventi di bonifica ed il conseguente monitoraggio, il controllo periodico sulle attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, nonché la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l’applicazione delle procedure semplificate ai sensi della normativa vigente. Inoltre, rientrano sempre nei compiti delle Province l’individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti. Resta inteso, infine che, in caso di inerzia del comune le province detengono un potere sostitutivo per l’espletamento delle funzioni e delle attività loro conferite dalla legge.

<sup>407</sup> Articolo 9 rubricato “*Competenze dei Comuni*” della Legge Regionale della Campania n. 4/2007 cit.

Questo contribuì all'acutizzarsi della situazione che ha reso necessario avviare l'*iter* di modifica della L. n. 4/2007, anche al fine di conformarsi agli indirizzi governativi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla Legge Finanziaria del 2008, che ha portato alla soppressione delle Autorità d'ambito<sup>408</sup>.

Il protrarsi dello stato di emergenza in Campania motiva frequenti deroghe alla normativa regionale. Viene quindi sollecitato un nuovo intervento statale che, però, nei contenuti, risulta in contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale.

Il Governo, incorrendo in una palese contraddizione con il D.L. n. 61/2007<sup>409</sup>, dapprima introduce l'obbligo per i Comuni di avvalersi in "via esclusiva" dei Consorzi di Bacino e, successivamente, prevede la facoltà per il Commissario di procedere all'accorpamento o allo scioglimento qualora i suddetti Consorzi non realizzino i livelli di raccolta differenziata previsti<sup>410</sup>.

Al fine di riuscire a contenere l'emergenza<sup>411</sup>, si attribuì al Governo il compito di individuare nuovi siti da destinare a discarica<sup>412</sup>. Al contempo, in attuazione del principio della "localizzazione" nello smaltimento dei rifiuti, si autorizzò la costruzione di tre nuovi inceneritori<sup>413</sup>, di tre nuovi siti da destinare a discarica e di un termovalorizzatore<sup>414</sup>.

---

<sup>408</sup> La legge 4/2007 prevede che, in ogni *Ambito Territoriale Ottimale* (ne consegue, l'acronimo *ATO*) doveva istituirsi un consorzio obbligatorio denominato Autorità d'ambito, costituito dai Comuni o dalla Provincia o dalle Province ricomprese nel medesimo ATO.

<sup>409</sup> D.L. 11 maggio 2007 n. 61, recante *Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 108 del 11 maggio 2007. Tale Decreto Legge è stato convertito con modificazioni dalla Legge 5 luglio 2007 n. 87 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 156 del 7 luglio 2007.

<sup>410</sup> Tale previsione è contenuta nell'articolo 4 del D.L. 11 maggio 2007 n. 61.

<sup>411</sup> Nel 2008 si verificò la chiusura del sito di stoccaggio di eco-balle ubicato a Giugliano in Campania che determinò il blocco di tutti gli impianti di raccolta quotidiana dei rifiuti con conseguente necessità di implementare i canali di spedizione transfrontaliera dei rifiuti verso la Germania.

<sup>412</sup> I siti individuati sono ubicati a Serre (Salerno), Savignano Irpino (Avellino), Terzigno (Napoli), Sant'Arcangelo Trimonte (Benevento).

<sup>413</sup> COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE AD ESSO CONNESSE, *Relazione territoriale sulla Campania*, 26 gennaio 2006, XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 17 p. 14 e ss. evidenzia una inversione di tendenza rispetto alla gestione Commissariale che prevedeva la costruzione di un unico mega inceneritore ubicato nel territorio di Acerra.

<sup>414</sup> Tale termovalorizzatore doveva essere realizzato nella provincia di Salerno.

L'emergenza assumeva dimensioni e caratteristiche tali da apparire ingovernabile. Si rese necessario schierare un ex Capo della Polizia di Stato, Gianni De Gennaro a nuovo Commissario per l'emergenza rifiuti<sup>415</sup>.

Successivamente, con D.L. n. 90/2008<sup>416</sup>, il Governo insediatosi decise di attribuire l'incarico di coordinamento della gestione dei rifiuti nella Regione Campania a Guido Bertolaso. Tale conferimento attribuiva al già Sottosegretario di Stato ampi poteri, anche di deroga alle norme ambientali, paesaggistiche ed urbanistiche.

L'impatto di questa normativa è stato fortemente criticato dalla dottrina<sup>417</sup>, poiché delineava un "*diritto ambientale speciale per la Campania*", in parte in contrasto con la Costituzione e con le leggi nazionali ed europee.

In particolare, desta perplessità la previsione secondo cui "*i siti, le aree e gli impianti, comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti, costituiscono aree di interesse strategico nazionale*"<sup>418</sup>.

Vengono, inoltre, individuate dieci località destinate ad ospitare nuove discariche dichiarate "*aree di interesse strategico nazionale di competenza militare*".

Preso atto dell'insuccesso della gestione dei rifiuti in base ai metodi ordinari e straordinari, si richiama la presenza della "*forza militare*", per supportare i poteri istituzionali nel governo del territorio.

Tale richiesta si correla alle previsioni dell'articolo 9 di tale Decreto che, derogando alla normativa interna e comunitaria, consente di utilizzare le nuove discariche, anche per lo

---

<sup>415</sup> Tale nomina è effettuata ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 3639 del 11 gennaio 2008.

<sup>416</sup> D.L. 23 maggio 2008 n. 90 recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania ed ulteriori disposizioni di protezione civile*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 23 maggio 2008.

<sup>417</sup> SALVEMINI L., *Breve commento al Decreto emergenza rifiuti in Campania*, pubblicata su [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it) del 11 giugno 2008. Analogamente anche COLELLA L. *op. cit.*

<sup>418</sup> Tale previsione è contenuta nell'articolo 2, comma 7 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90 sopra citato.

Il 21 maggio 2008 il Governo di Silvio Berlusconi appena insediatosi approva, in occasione del primo Consiglio dei Ministri organizzato a Napoli tale decreto legge.

smaltimento di rifiuti pericolosi<sup>419</sup> ed è risaputo il dilagare delle infiltrazioni della criminalità in tale contesto.

Durante lo stato di emergenza, la gestione della situazione è affidata al capo della protezione civile Guido Bertolaso<sup>420</sup> che, *“anche in deroga a specifiche disposizioni legislative e regolamentari in materia ambientale, paesaggistico – territoriale, di pianificazione del territorio e della difesa del suolo, nonché igienico – sanitaria e fatto salvo l’obbligo di assicurare le misure indispensabili alla tutela della salute e dell’ambiente, è tenuto a provvedere all’attivazione dei siti da destinare a discarica”*.

Non può tralasciarsi che, tra le norme più innovative del D.L. in commento, quella che ha destato più clamore è l’istituzione di una *“super Procura”* con competenza esclusiva, ai fini dell’accertamento dei reati ambientali commessi in territorio campano<sup>421</sup>.

Il presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati presenta al CSM un documento<sup>422</sup> in cui espone le perplessità ed il rischio della *“costituzione di un giudice straordinario non consentito dal nostro ordinamento”*.

---

<sup>419</sup> Ci si riferisce in particolare, allo smaltimento dei rifiuti pericolosi (codici CER 19.01.11, 19.01.13, 19.02.05 e 19.12.11).

<sup>420</sup> Guido Bertolaso era già sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio e gli venne affidata la gestione della crisi dell’emergenza rifiuti.

<sup>421</sup> In attuazione di quanto disposto dall’articolo 3 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90 tutti i fascicoli inerenti i reati riferiti alla gestione dei rifiuti venivano trasferiti dalle procure campane distrettuali alla Procura di Napoli.

Questa scelta è stata da taluni ritenuta incostituzionale in quanto in contrasto con l’articolo 25 della Costituzione (che prevede che il giudice naturale sia precostituito per legge) e con il principio dell’articolo 102 della Costituzione (in cui si afferma che non possono essere istituiti giudici straordinari o speciali ma solo sezioni specializzate per determinate materie all’interno degli organi giudiziari ordinari).

<sup>422</sup> Condiviso anche con altri settantadue pubblici ministeri, in cui denuncia che la Superprocura napoletana comporterebbe *“inefficienze e ritardi nel funzionamento della macchina giudiziaria introducendo altresì un elemento anomalo nel sistema della competenza territoriale”*. Il vice presidente Mancino, in risposta, ha sottolineato la natura puramente tecnica dei pareri espressi dal CSM, tuttavia ha assicurato il proprio impegno personale per raggiungere una convergenza sul testo ipotizzando la suddivisione delle indagini sui reati più significativi tra le due Corti di Appello Campane (Napoli e Salerno).

Le scelte governative riguardanti la superprocura sollevano, inoltre, perplessità anche con riferimento all’incremento del contenzioso che le nuove attribuzioni potrebbero causare e che avrebbero senz’altro un impatto negativo in termini di efficienza.

In realtà, il dibattito sulla “*super Procura*” è il riflesso dei toni accesi dei rapporti interistituzionali e del “*muro contro muro tra centro e periferia riscontrabile nella vicenda dei rifiuti in Campania ed è emblematico di un assetto di rapporti e riferimenti istituzionali confuso e irrisolto*”<sup>423</sup>.

Tale strategia sottintende una spiccata sensibilità per i temi ambientali, oltre che una consapevolezza dell'enorme specificità e complessità degli interessi coinvolti che sono sia di natura pubblica che privata, ma che hanno tutti un notevole impatto sulla qualità della vita presente e delle generazioni future.

Successivamente, interviene la legge n.129/2008<sup>424</sup> che ha introdotto, al contempo: i) alcune modifiche al criticato D.L. 90/2008, ii) il divieto di trasferimento e smaltimento in altre Regioni di rifiuti urbani diversi dalla raccolta differenziata, iii) la regolarizzazione di sette impianti di selezione, trattamento ed imballaggio dei rifiuti.

Analogamente, si intervenne al fine di regolarizzare l'attività dei sette impianti in materia di raccolta differenziata e si cercò, mediante “*incentivi pubblici*”<sup>425</sup> di sostenere gli impianti di termovalorizzazione ubicati a Caserta, Salerno e Napoli.

Al fine di contenere l'accumulo di rifiuti non smaltiti il Governo, con il D.L. 172/2008, affianca al vigente impianto normativo anche la disciplina sanzionatoria relativa all’”*abbandono incontrollato e non autorizzato di rifiuti*”, punibile con la reclusione fino a tre anni e sei mesi<sup>426</sup>. Con tale legge venne inoltre stabilita l'apertura di ulteriori discariche, nonché la realizzazione di un ulteriore impianto di “*eco-balle*”, dotato di tecnologie innovative per il recupero dei rifiuti prodotti, poi trasformati in “*balle*” ai fini dello smaltimento<sup>427</sup>.

---

<sup>423</sup> BASSU C., *La superprocura di Napoli in Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, Rivista giuridica dell'ambiente, Giuffrè Editore, 2009, p.406 e ss.

<sup>424</sup> Tale previsioni sono contenute nella L. 129 del 2008 recante “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 3 giugno 2008 n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini*” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 180 del 2 agosto 2008.

<sup>425</sup> Deliberazione del Comitato Interministeriale n.6 del 29 aprile 1992.

<sup>426</sup> In proposito, si veda articolo 6 comma 1, lettera a) del D.L. 6 novembre 2008 n. 172.

<sup>427</sup> Nello specifico, viene stabilita l'apertura delle discariche di Savignano Irpino, Sant'Arcangelo Trimonte e Ferrandelle, nonché l'entrata in funzione dell'impianto di Acerra.

A partire dal 31 dicembre 2009 viene dichiarata la fine dell'emergenza rifiuti in Campania, ad opera del D.L. 195/2009<sup>428</sup>.

Tuttavia, la situazione rimane critica<sup>429</sup>, tanto da rendere necessario un nuovo intervento del Governo, il D.L. 196/2010, al fine di “*accelerare la realizzazione di impianti di termovalorizzazione dei rifiuti ed incrementare i livelli della raccolta differenziata*”, realizzando un sistema di smaltimento dei rifiuti urbani “*senza soluzione di continuità*”. Per quanto concerne l'ambito della gestione dei rifiuti in Campania<sup>430</sup>, molti aspetti di dettaglio si ricavano andando ad analizzare i contenuti dei successivi “*Piani Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani (PRGRU) nella Regione Campania*”. Tali documenti nascono con l'obiettivo di stabilire le “*Linee programmatiche per la pianificazione e l'attuazione di interventi di tipo gestionale ed impiantistici*”, al fine di cambiare strutturalmente la situazione di “*emergenza rifiuti*” che caratterizza, ancora oggi, la Campania.

In questi anni, si è sviluppato un dibattito in dottrina sul ruolo dell'”*expertise*” nelle questioni ambientali, soprattutto per quel che attiene il dialogo con le istituzioni politiche<sup>431</sup>. Si riconosce, come il tema dell'”*expertise*” possa rappresentare una chiave di lettura per scoprire come gli attori pubblici hanno influenzato le *policy* sull'ambiente e hanno stabilito le modalità per la gestione dei processi e per meglio comprendere queste dinamiche così complesse e peculiari.

Al contempo, si sottolinea la mancanza di una “*Istituzione terza ed indipendente*” che operi per risolvere e chiarire questi “*conflitti ambientali*”.

---

<sup>428</sup> Con tale Decreto è stata stabilita la fine del regime speciale per le inchieste sui rifiuti ed in via transitoria è stata disposta la prosecuzione della struttura del Sottosegretario di Stato, fino al 31 gennaio 2011. Analogamente, sino al 30 settembre 2010, sono state attribuite ai Presidenti delle Province le funzioni ed i compiti di “*programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali*”.

<sup>429</sup> Nel settembre 2010 l'Unione Europea ammonisce nuovamente l'Italia ritenendo la situazione non dissimile da quella del 2008.

<sup>430</sup> Regione Campania, “*Piano Regionale per la Gestione dei rifiuti Urbani*”, 2012, Regione Campania “*Aggiornamento Piano Rifiuti*”, *Magazine Ambiente Regione Campania* consultabile all'indirizzo <http://regione.campania.it/regione/it/tematiche/magazine-ambiente>

<sup>431</sup> PELLIZZONI L., *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, 2011, ed. Il Mulino, *Studi e Ricerche*, p. 45 e ss.

Da un'analisi comparata si rileva che in Inghilterra esiste la *Royal Society*, in America la *United States Environmental Protection Agency*, si tratta di agenzie specializzate ed in posizione di terzietà, rispetto alle influenze politiche.

È risaputo che il soggetto che viene scelto in seguito ad un mandato politico risponderà sempre, non per competenza, ma per “*appartenenza politica*”. Ne consegue che riguardo allo stesso problema (i.e. gestione dei rifiuti) attori diversi hanno seguito strade diverse e questo comporta incertezze e vulnerabilità nella fase decisionale.

Parallelamente, si è creato un vero e proprio “circolo vizioso” per la gestione degli appalti pubblici in cui i soggetti coinvolti (i politici, le imprese e la camorra) collaborano per ottenere voti, sicurezza e protezione dei cantieri e tangenti<sup>432</sup>.

Tale sistema definito “ecomafioso” è andato a danneggiare, non solo i terreni della Campania, ma anche la salute e l'attività produttiva del territorio, soprattutto quella agricola.

Secondo taluni il sistema di gestione dei rifiuti in Campania è risultato inefficiente soprattutto a causa della camorra e della corruzione. In tale contesto, da un lato i camorristi si sono infiltrati nel mercato legale della gestione dei rifiuti, dall'altro hanno creato un traffico illegale di smaltimento dei rifiuti tossici.

Al fine di individuare i nodi giuridici utili per approntare delle ipotesi migliorative del contesto, si intende partire da una breve analisi del “sistema di gestione dei rifiuti” in Campania, per poi analizzare il modello di *governance* utilizzabile.

Al fine di tutelare l'ambiente campano e la salute dei cittadini, si ritiene infatti che l'utilizzo delle discariche debba essere reso minimo.

Infatti, in conformità alla normativa comunitaria, l'obiettivo è quello di realizzare un “*ciclo virtuoso ed integrato di gestione dei rifiuti*”, con particolare importanza alla prevenzione della produzione, all'efficace attività di recupero, rendendo lo smaltimento

---

<sup>432</sup> GATTO A., *Lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Come partire da un problema per arrivare ad una risorsa*, Napoli, Tipografia Centro Stampa, 2008, p. 27 e ss.



una soluzione residuale ed effettuata in condizioni che non vadano a ledere l'ambiente e la salute dei cittadini<sup>433</sup>.

In tale contesto, vengono tracciate tre importanti direttrici di sviluppo per le politiche nazionali: i) *programmazione*, ossia un sistema di pianificazione che sia, al contempo, completo e rigoroso; ii) *prossimità*, iii) *autosufficienza*, ossia la gestione dei rifiuti deve avvenire vicina alla fonte di produzione, evitando così l'inquinamento derivante dal trasporto dei rifiuti ed assicurando l'autosufficienza del territorio; iv) *responsabilità condivisa*, estendendo il meccanismo per cui chi inquina paga, dai produttori agli utilizzatori finali.

La Direttiva 2008/98/CE sottolinea le fasi che caratterizzano la corretta gestione dei rifiuti ed introduce nuovi elementi: *prevenzione di produzione*, al fine di incoraggiare le industrie, affinché producano meno rifiuti, *preparazione per il riutilizzo del rifiuto*, ossia controllo, pulizia e riparazioni delle componenti dei rifiuti, per facilitarne il riutilizzo; *riciclaggio* ossia il riutilizzo dei rifiuti per ottenere altri prodotti; il *recupero di altro tipo* come l'utilizzo del rifiuto per produrre energia o effettuare oltre operazioni che consentano un altro ruolo utile del rifiuto; lo *smaltimento*, come estrema *ratio* per la destinazione del rifiuto. Quest'ultimo consiste in qualsiasi operazione, diversa dal recupero, tra cui il deposito in discarica, l'incenerimento senza recupero energetico e la biodegradazione dei rifiuti liquidi nei suoli<sup>434</sup>.

Purtroppo, i dati del territorio fanno emergere che in Campania la discarica<sup>435</sup> non è stata impiegata come "estrema ratio" ma, come primo metodo di smaltimento di tutti i generi di rifiuti.

---

<sup>433</sup> La normativa comunitaria sulla tematica dei rifiuti ha avuto una propria evoluzione con diverse Direttive: la Direttiva 75/442/CEE, successivamente modificata ed integrata con le Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, la Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, la Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggi, la Direttiva 2006/12/C, la Direttiva 2008/98/CE attualmente in vigore. A tali Direttive ne seguono altre più specifiche relative allo smaltimento dei rifiuti in discarica, all'incenerimento dei rifiuti, alla corretta gestione di specifici rifiuti quali gli elettrodomestici e le pile.

<sup>434</sup> Regione Campania, Piano Attuativo Integrato per la prevenzione dei rifiuti, Deliberazione Giunta Regionale n. 564 del 13 dicembre 2017, pubblicazione n. 3 del 15 gennaio 2018 sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania.

<sup>435</sup> Una discarica è costituita "da un ampio fossato in cui vengono riversati i rifiuti". Questi ultimi emanano un liquido inquinante oltre che maleodorante, il c.d. "percolato" che, anche in conseguenza della

Dal percorso argomentativo sin qui delineato, emerge come le strategie e gli obiettivi europei hanno contribuito a definire il programma operativo FESR della Campania, con particolare riferimento alla normativa sulla gestione dei rifiuti.

L'obiettivo che si vuole ottenere è quello di verificare come giungere ad una migliore gestione dei rifiuti e di valutare le proposte per una gestione multilivello risolutiva ed efficace di tale procedimento.

#### **4.4. Riflessioni sulla *governance* per l'emergenza rifiuti**

Il complessivo sistema della emergenza ha visto in Campania non solo il meccanismo della “deroga alla disciplina ordinaria”, ma anche una c.d. sorta di “deroga alle deroghe” che si è caratterizzata da una prevalenza delle ragioni della materiale gestione, rispetto alle logiche procedurali.

La legislazione che si è avvicinata in questi venti anni, pur non contenendo un disegno unitario, era accomunata dalla necessità di governare una situazione emergenziale.

Questo ci pone significativi interrogativi, sia sulla conformità al modello costituzionale della disciplina della “deroga”, così come attuata in Campania, sia questioni, quali quelle affrontate dalla Corte dei Conti, in merito alle modalità di gestione finanziaria di tutto il sistema dei rifiuti in Campania.

La vicenda del procedimento in materia di rifiuti, analizzato in una prospettiva multilivello ci impone, altresì, una riflessione sul tema del rapporto tra garanzie costituzionali ed esercizio di poteri eccezionali.

Come emerge dall'esame degli atti e dei provvedimenti normativi richiamati in precedenza, il panorama delle ordinanze in deroga, e più in generale, dell'esercizio dei poteri straordinari, non risulta facilmente riconducibile ad uno schema unitario.

---

pioggia o dell'umidità, può passare nel suolo e penetrare nelle risorse idriche. Mediante le discariche si produce il “biogas” utilizzato per la produzione dell'energia elettrica. Deve sottolinearsi che se le discariche non sono realizzate in conformità alla legge possono causare la dispersione del percolato e dei rifiuti nell'ambiente con conseguenze gravi anche sull'attività economica e sulla salute dei cittadini.

In proposito, autorevole dottrina ritiene che il potere di ordinanza svolge la funzione di una “valvola, in tutti gli ordinamenti moderni, a disposizione dell’Amministrazione, per sfuggire alla condizione rigidissima della legge”<sup>436</sup>.

Tale funzione, di sicuro particolare, è stata altresì riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa che, in numerose pronunce, nel definire gli ambiti dell’ordinanza contingibile ed urgente” evidenzia come la stessa si caratterizzi “per l’assenza di ogni predeterminazione legislativa del contenuto, al fine di consentire quei margini di elasticità indispensabili per garantire efficacia ed efficienza per render così adeguata a provvedere ai casi di urgenza ..(...) a condizione, però, che la sua emanazione sia preceduta dall’osservanza di tutte le garanzie poste dall’ordinamento”<sup>437</sup>.

È pacifico, però, che la condizione di “eccezionalità” dovrebbe avere quale suo riferimento la delimitazione temporale che, nel caso della Campania non è stata rispettata, considerato che lo stato d’emergenza si è trasformato in una situazione “temporalmente assestata”.

Strutturalmente la disciplina ordinaria è stata derogata attraverso un “doppio livello di intervento”: il primo consiste nella previsione normativa dello stato di emergenza, a cui consegue l’allargamento dei poteri di ordinanza, in capo al Commissario di governo per l’emergenza rifiuti.

Per quanto di specifico interesse, si evidenzia come tutto il complesso sistema delle deroghe si è fondato su di una iniziale utilizzazione dello strumento eccezionale della “dichiarazione dello stato di emergenza” ex articolo 2 Legge 225/92, che ha consentito l’emanazione di ordinanze presidenziali attributive di funzioni, oltre che di nomine.

In tale complesso “sistema di gestione emergenziale”, le ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno rappresentato il momento di raccordo tra la deroga, riconducibile al sistema normativo della “eccezionalità”, collegabile all’operato della

---

<sup>436</sup> GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1950, p. 102, poi ripreso in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 267 e ss.

<sup>437</sup> Consiglio di Stato, sezione V, 9 febbraio 2001 n. 580, pubblicata in *Foro Amministrativo* 2001, p. 427.

Protezione civile, e la concreta esplicazione, sui territori, dell'attività Commissariale, che si esplica nei compiti esecutivi di attuazione della deroga ricevuta.

Ci si trova quindi dinanzi a tre livelli distinti di intervento che determinano un meccanismo "a cascata". Tale sistema chiede una legittimazione formale dell'esercizio del potere, ancorandolo ai presupposti normativi ed adeguandolo alla necessità di una risposta ad un intervento, finalizzato a superare il momento di criticità nel procedimento in materia di rifiuti.

In particolare, al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui viene dichiarato lo "stato di emergenza", seguono quindi le Ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che delimitano i poteri di intervento dell'organo commissariale e, da ultimo, vengono in rilievo le ordinanze commissariali, con cui il singolo commissario delegato procede all'esercizio, in concreto, del potere di deroga, in relazione all'emergenza rifiuti riguardante la Regione.

Il rapporto gerarchico tra tali fonti di produzione normativa costruisce un sistema bilanciato, in cui l'estrinsecazione del potere di deroga trova la sua rete di copertura normativa e provvedimentoale.

Appare evidente che, in un siffatto contesto, l'ordinanza commissariale<sup>438</sup> trova la sua giustificazione non solo in un evento eccezionale, la cui sussistenza andrebbe dimostrata quale presupposto dell'intervento amministrativo, ma in una fonte normativa, da cui mutua, a monte, i presupposti oggettivo – fattuali dell'intervento.

Avuto riguardo al caso dell'emergenza rifiuti in Campania, sul Commissario incombeva una duplice funzione, dovendo quest'ultimo sia intervenire, per risolvere la crisi emergenziale, sia provvedere alle incombenze che scaturivano dalla gestione ordinaria. Tali profili presentavano punti di contatto, ma, di fatto, la sovrapposizione del doppio piano di intervento ha creato tensioni di natura operativa.

---

<sup>438</sup> Trattasi di un atto di natura amministrativa ancorché connotata dall'esercizio di rilevanti poteri derogatori cfr. CARINGELLA F., *Manuale di diritto Amministrativo*, Dike Giuridica Editore, 2017.

Ciò che ha consentito la “tenuta” del sistema e la significativa durata temporale in Campania è stato proprio l’articolazione su più livelli che ha rappresentato una esperienza nuova, con ampio superamento del meccanismo amministrativo dei poteri di ordinanza.

Tuttavia, è innegabile che, proprio la stratificazione dei provvedimenti, consente di tracciare alcune linee di intervento utili per affrontare situazioni ed emergenze eterogenee, in maniera unitaria.

In tale direzione, merita un richiamo il D.L. 195/2009 precedentemente commentato, che ha dettato *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza dei rifiuti in Campania, nonché per l’avvio della fase post emergenziale in Abruzzo, nonché altre disposizioni urgenti relative alla protezione civile.*

Tale legislazione, pur non contenendo principi unificanti in materia, è esplicativa della necessità di trattare, in un unico contesto, alcune situazioni emergenziali.

Ponendo a confronto i meccanismi operativi, individuati per fronteggiare l’emergenza *post terremoto* in Abruzzo e l’emergenza in Campania, il filo conduttore è da individuarsi nella figura commissariale che assume un ruolo centrale, di carattere operativo, su cui si regge l’intero sistema di gestione della crisi rifiuti e delle criticità derivanti dall’evento naturale.

Altresì, esaminando i provvedimenti successivi al Decreto 11 febbraio 1994, dichiarativo dello stato di emergenza, emerge che le funzioni Commissariali vengono sovente affidate al Presidente della Regione Campania, quale “*Commissario Delegato*”. Appare evidente che, nella interlocuzione multilivello tra il potere centrale e quello regionale, la figura del Presidente del più importante ente territoriale interessato al fenomeno da governare, con altresì funzioni e poteri di Commissario delegato, costituisce la figura di raccordo per superare la fase di emergenza.

L’esercizio dei poteri in deroga, in capo al suddetto Commissario, si fonda sulle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con la L. 26/2010 vengono dettate le norme per la “*chiusura dello stato di emergenza rifiuti in Campania*”. In tale contesto, gli articoli 14 e seguenti, prendendo atto della rilevanza assunta dal sistema della Protezione civile, quale punto di riferimento per affrontare emergenze riconducibili a causali o situazioni diverse, dettano norme dirette al potenziamento delle attività del Dipartimento della Protezione civile, finendo per dare una legittimazione ulteriore e, con essa, una copertura normativa, alle modalità di superamento di momenti di criticità esistenti sul territorio.

In particolare, la disposizione di cui all’articolo 14 comma 1 individua nel Dipartimento della Protezione civile una struttura operativa non più qualificabile come “eccezionale” o “straordinaria”.

In tale prospettiva, “*l’emergenza*” funge da condizione di fatto predisponente la produzione normativa di un sistema dell’emergenza, incardinato presso la Protezione Civile, al cui interno devono essere gestiti variegati problemi, inerenti il territorio.

L’articolo 14 nell’individuazione di tale competenza fa riferimento, per un verso, alle “*crescenti richieste di intervento*” e, dall’altro, alla scelta di tale struttura, proprio tenuto conto delle “*pregresse esperienze acquisite*”.

Ne consegue che, di fatto, il bagaglio tecnico – scientifico acquisito nella lunga attività svolta dal Dipartimento, in questione, diviene l’elemento primario per legittimare l’estensione di funzioni e competenze.

Tuttavia, tale normativa non è organica e lascia notevoli lacune e criticità.

Appare evidente infatti che, anche da un punto di vista normativo, l’individuazione dello strumento della ordinanza, rappresenti una modalità di intervento efficace e strutturata, da attivare in concomitanza al verificarsi delle condizioni emergenziali<sup>439</sup> ma non ha consentito la definizione di un nuovo modello di gestione dei rifiuti.

---

<sup>439</sup> Gli strumenti approntati da tale norma che proclama “chiusa l’emergenza rifiuti” ruotano, come previsto dall’articolo 2, intorno alle due unità definite “*unità stralcio*” ed “*unità operative*”. Come definito nel successivo articolo 3, i compiti dell’“*unità di stralcio*” sono essenzialmente di carattere “*economico – finanziario*”. In capo a tale “*unità di stralcio*” sono previste “funzioni volte ad avviare le procedure di accertamento delle posizioni complessive di natura debitoria e creditoria, maturate durante lo stato di emergenza e la conseguente previsione di un piano di estinzione delle passività realizzate”.

È pacifico che la sottrazione delle competenze ordinarie al soggetto investitone *ex lege*, può generare momenti di conflitto, che necessitano di essere composti ristabilendo le priorità. In alcune circostanze, il conflitto interistituzionale ha assunto una dimensione tale da compromettere lo stesso rapporto tra effettività del potere giudiziario e l'azione amministrativa in deroga<sup>440</sup>.

Questo evidenzia la mancata previsione di un momento di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, indispensabile per evitare sia i conflitti di attribuzione che i momenti di sovrapposizione di funzione.

Un coordinamento istituzionale avrebbe altresì, assicurato una più adeguata tutela dei diversi soggetti coinvolti nella articolata gestione dei rifiuti.

Nonostante queste numerose ordinanze<sup>441</sup> sindacali e l'intervento del Governo, negli anni successivi l'emergenza rifiuti si è riacutizzata.

Probabilmente, la politica di gestione mediante ripetuti Commissariamenti ed il conferimento di poteri straordinari, non rappresenta un modello organizzativo risolutivo dell'emergenza rifiuti. Deve, però, riconoscersi che la situazione era tale che richiedeva competenze e strutture *extra ordinem*, per gestire il fenomeno<sup>442</sup>.

---

Tuttavia, tali unità di stralcio, per la loro struttura non vengono ad essere degli strumenti di natura liquidatoria del pregresso, né organismi preposti al superamento dell'emergenza.

Il successivo articolo 4 prevede "*unità operative*" competenti nella fase intermedia, prevedendo, al comma 3, del medesimo articolo che esse fungono "da struttura di supporto per la Regione e per le Province per affrontare e risolvere problematiche che richiedono azioni di coordinamento ovvero particolari interventi per la gestione dei flussi dei rifiuti. Per completezza si evidenzia che l'articolo 5 prevede altresì l'ulteriore impiego delle "forze armate". Infine, all'articolo 11 vengono dettate disposizioni per il ritorno in capo alle Province e, segnatamente, ai presidenti delle Province della Regione Campania "delle funzioni e dei compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da organizzarsi per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti".

<sup>440</sup> Si evidenzia in proposito il diverso articolarsi delle singole realtà provinciali e come in tale contesto la Legge 26/2010, non sia stata in grado di concludere realmente la fase emergenziale. La legge 26/2010 non aveva consentito, infatti, di recuperare quelle specificità strutturali ed organizzative che avevano causato l'emergenza rifiuti.

<sup>441</sup> CASSESE S. (a cura di), *Ordinanze in Dizionario di diritto pubblico*, volume IV, p. 3983.

In proposito si ricorda che il potere di c.d. *ordinanza amministrativa* di necessità ed urgenza si distingue da quello che connota le ordinanze giurisdizionali in materia ma anche dalle ordinanze legislative di necessità ed urgenza poi ridenominate decreti legge.

<sup>442</sup> LO MONTE E., *Diritto penale e tutela dell'ambiente, Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano, Giuffrè Editore, p. 87 e ss.

Come rilevato dalla dottrina “...il Legislatore delegato attribuisce alle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali, ampissima discrezionalità nell’esercizio di un potere di deroga temporanea, consentendo loro l’emissione dei provvedimenti atipici, di carattere straordinario e residuale, volti a fronteggiare le emergenze di tutela della salute pubblica e dell’ambiente”. Proseguendo, si constata, infatti, come “l’articolo 191 fissa i soli presupposti in ragione dei quali questi provvedimenti possono essere emessi, rimettendo alla discrezionalità dei soggetti pubblici l’individuazione delle situazioni eccezionali e d’urgenza, la scelta delle norme da derogare, ed il contenuto delle ordinanze da emettere”<sup>443</sup>.

Da quanto sopra esposto, emerge che in ambito nazionale, per quel che attiene la gestione dell’emergenza rifiuti, ci si trova dinanzi ad un quadro normativo ambientale particolarmente frammentato.

Il Codice dell’ambiente<sup>444</sup>, nel confermare le caratteristiche per l’esercizio dei poteri di ordinanza contenuti nel Decreto Ronchi, tende a limitare il verificarsi di situazioni di abuso da parte degli organi preposti ed a evitare la deviazione dell’attività provvedimentale, di natura eccezionale, dalle sue finalità istituzionali.

Per quanto di specifico interesse, si richiamano, inoltre altri due decreti. Il D.lgs. 133/2005 con cui vengono definite le condizioni, i criteri e le norme per le operazioni di incenerimento di rifiuti ed il Decreto del Ministero dell’Ambiente dell’8 aprile 2008, che regola i centri di raccolta dei rifiuti urbani differenziati<sup>445</sup>.

Considerando il “livello regionale”, invece, risulta doveroso fare riferimento alla legge regionale n.4 del 28 marzo 2007, quale modificata con la legge regionale n.4 del 14

---

<sup>443</sup> COSTATO L. - PELLIZZER F., “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti” in *Commentario breve al Codice dell’Ambiente*, seconda edizione, Cedam, 2012, p. 510.

<sup>444</sup> Il Codice Ambientale contiene specificamente la “Parte IV” dedicata alle norme relative alla gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati. In tale contesto, il Titolo I è dedicato alla “gestione dei rifiuti”, il Titolo II alla “gestione degli imballaggi”, il Titolo III alla “gestione di particolari categorie di rifiuti”, il Titolo IV alla “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani”. In aggiunta, occorre fare riferimento alla normativa per gli impianti contenuta nel d.lgs. 36 del 2003 che contiene i requisiti operativi e tecnici necessari per lo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei principi di tutela ambientale.

<sup>445</sup> In tali centri di raccolta i rifiuti sono destinati solo temporaneamente e per un massimo di tre mesi in quanto essi verranno trasportati agli impianti di recupero, trattamento o smaltimento.



aprile 2008, concernente *“Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati”*<sup>446</sup>.

Occorre inoltre considerare che, come accennato, a partire dalla prima dichiarazione di stato di emergenza per i rifiuti della Regione Campania nel 1994, sono stati adottati una serie di provvedimenti di carattere “straordinario” come Ordinanze e leggi statali speciali<sup>447</sup>.

Per tale motivo, c'è chi ritiene che *“la prolificità delle disposizioni sui rifiuti è comunque talmente elevata da indurre qualcuno a pensare che il primo inquinamento da combattere, in questo settore, sia “l'inquinamento da norma”*.<sup>448</sup>

#### **4.5. Nodi giuridici, ostacoli amministrativi e “gestione in deroga”**

L'attuazione di un sistema derogatorio connesso alla gestione della fase emergenziale, attiva *ex se* un meccanismo in cui i poteri, ordinariamente attribuiti in maniera diffusa agli organi di gestione territoriale, vengono trasfusi al Commissario.

In conseguenza dell'attivazione di tali meccanismi c.d. *sussidiari*, vengono sospese le regole ordinarie, in vista del superamento dello stato di crisi.

Nel caso della Regione Campania, la gestione dell'emergenza ha comportato l'attivazione di poteri sostitutivi, da parte del Governo centrale.

---

<sup>446</sup> Nell'articolo 1 di tale Legge sono contenuti i principi cui essa si ispira: *“La presente legge considera la razionale, programmata, integrata e partecipata gestione dei rifiuti, quale condizione ineludibile di tutela della salute e di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, assicurando il rispetto dei principi di equità tra territori e generazioni. Si ispira, altresì, al conseguimento dell'obiettivo “Rifiuti zero” attraverso le forme di organizzazione previste anche dalla normativa nazionale”*, ved. Consiglio Regionale - Campania, articolo 1, legge regionale n. 4 del 28/03/2007.

Proseguendo, l'articolo 2 di tale legge specifica che essa: *“a) disciplina le attività di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la individuazione, la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati sul territorio regionale; b) individua le funzioni e i compiti amministrativi che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, disciplinandone l'organizzazione e le modalità di svolgimento; c) determina, in applicazione dei principi di decentramento funzionale e di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, le funzioni e i compiti amministrativi il cui esercizio è conferito dalla Regione alle Province e ai Comuni, ovvero alle forme associative tra questi realizzati, come disciplinate dalla presente legge”*.

<sup>447</sup> Una sintesi dei maggiori provvedimenti straordinari adottati in Italia a causa dell'emergenza rifiuti in Campania è consultabile sul Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Urbani.

<sup>448</sup> MAGNO P. – GIOVE G., *Profili del nuovo diritto agrario e dell'ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 487.

Talvolta, la mancanza di una normativa di coordinamento ha generato conflitti tra i diversi livelli istituzionali e la mancanza di concertazione è sfociata in uno stallo che ha paralizzato il sistema, determinando l'insuccesso del procedimento in materia di rifiuti.

Nella gestione dell'emergenza rifiuti in Campania si è assistito ad esempio a situazioni in cui i Sindaci esercitavano un potere di ordinanza in contrasto con le disposizioni Commissariali.

Al fine di superare anche tale ostruzionismo istituzionale, sono stati sottratti ai sindaci i poteri di ordinanza<sup>449</sup>. I sindaci venivano tacciati di perseguire interessi di carattere locale, contrastanti l'interesse generale e come tali inidonei a superare la fase emergenziale.

In tale contesto, i Prefetti diventano il fulcro del dialogo interistituzionale ed il motore della macchina emergenziale, deputata a gestire l'emergenza rifiuti. Coerentemente, si è reso necessario attribuire al Prefetto<sup>450</sup> il potere di *“assumere ogni necessaria determinazione, per assicurare piena effettività agli interventi ed alle iniziative del Presidente della Regione Campania – Commissario delegato”*.

Successivamente, si assiste ad un progressivo ampliamento dei poteri Commissariali<sup>451</sup>, e al frequente ricorso alla deroga ai principi generali che, in assenza di una programmazione, ha portato il sistema al collasso.

Tenuto conto della complessità della situazione, è emersa la necessità di coinvolgere maggiormente le comunità ed i diversi livelli territoriali competenti, in attuazione del principio di sussidiarietà.

---

<sup>449</sup> I poteri di ordinanza ai sindaci sono previsti dagli articoli 50 e 54 del D.lgs. 267/2000.

<sup>450</sup> Tale determinazione è contenuta nell'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 maggio 2003.

<sup>451</sup> D.L. 263/2006 convertito nella L. 290/2006 ha attribuito le funzioni di Commissario delegato al Capo del Dipartimento della Protezione civile, affidandogli, al contempo, il potere di requisizione, acquisizione di impianti, cave dimesse o abbandonate, discariche, anche se sottoposti a provvedimenti di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

I meccanismi derogatori sono stati altresì applicati anche con la L. n.87/2007 e con l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2008 con cui si procedeva alla individuazione di ulteriori siti di discarica.

L'iniziale tendenza alla prevaricazione di un potere rispetto ad un altro si era rivelata fallimentare e aveva reso la situazione ingestibile: ciò richiedeva una riflessione sui rapporti concreti tra poteri sostitutivi e prerogative ordinarie.

La deroga deve essere sorretta da limiti e condizioni, che non estromettano i titolari delle potestà ordinarie dal procedimento.

Assistiamo al concentrarsi dei poteri di urgenza in due diverse direzioni: per un verso finalizzata ad una compressione dei tradizionali "strumenti" dell'urgenza nelle mani del sindaco e dall'altro nell'attribuzione dei "poteri" di urgenza nella struttura della Protezione civile.

Il Commissario di Governo si pone come struttura di coordinamento ma, di fatto, è una struttura parallela ed autonoma rispetto alla gestione ordinaria dei rifiuti.

Si è sottolineato come *“si è creata – attraverso micro e macro provvedimenti d’urgenza – una struttura ordinaria di gestione dell’emergenza dotata di notevoli risorse e personale, che si è venuta a sovrapporre alla struttura amministrativa locale, che invece avrebbe dovuto coordinare ed indirizzare. Nonostante la previsione, da più di dieci anni di procedure ed organi di rientro nell’ordinario, la struttura ha continuato a crescere, tanto che non è facile tenere il conto del personale da questa utilizzato”*<sup>452</sup>.

La casistica prodottasi in materia ha visto il superamento, in più occasioni, di norme specifiche di tutela dettate in favore del territorio.

L'emergenza diventa così lo strumento per dettare l'ordine di priorità dell'intervento, anche in relazione ad altri beni di valore assoluto.

La lettura delle singole ordinanze ci offre lo spunto per comprendere come la disciplina ordinaria diveniva, spesso, parametro di comparazione con i principi di carattere generale che a stento riuscivano a trovare salvaguardia, proprio in nome della richiamata emergenza.

---

<sup>452</sup> GNES M., *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXII, 2008, n. 2, p. 435 e ss.

L'ampliamento dei poteri di deroga trova la sua genesi anche negli attriti di concertazione con le amministrazioni locali, con le quali erano più frequenti le occasioni di contrasto che di stringente collaborazione.

A riguardo, risulta emblematico quanto riportato: *“l’approvazione dei progetti da parte del Commissario delegato sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi statali, regionali, provinciali e comunali; costituisce, ove occorre, variante dello strumento urbanistico generale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori”*<sup>453</sup>.

L'orientamento tracciato verrà ripreso nelle successive ordinanze commissariali che ripropongono tale sistema di “eccezionalità pervasiva”, in tutti i contesti in cui il potere eccezionale veniva richiamato.

L'ampiezza di tale previsione finiva per neutralizzare la contestuale presenza di altre e concorrenti Autorità, preposte alla tutela degli interessi collettivi, coinvolti dagli interventi in materia.

Ne consegue che, l'intero impianto del controllo ordinario della funzione amministrativa viene posto in un “limbo”. Conseguentemente, i poteri sostitutivi si estendono, a tutti gli effetti di legge, all'emanazione di autorizzazioni, concessioni, pareri.

Pertanto, tutta l'attività preventiva e consultiva, propedeutica alla valutazione dei progetti relativi alla gestione dei rifiuti, viene neutralizzata ed i soggetti titolari dei poteri di controllo, in base alla legge ordinaria, vengono pretermessi.

Per quel che attiene la Regione Campania, le nomine Commissariali che si sono avvicendate nel tempo, hanno altresì sottratto la gestione del ciclo dei rifiuti alle strutture consortili.

Appare evidente che, la sospensione del regime ordinario e la sua protrazione, anche in concomitanza della nuova normativa del Codice dell'Ambiente, determina una

---

<sup>453</sup> Dall'articolo 2 dell'Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.7 del 1994.

“marginalizzazione” delle successive leggi sui rifiuti, approvate in Regione Campania con le Leggi n. 4/2007 e n. 4/2008. Tale superamento della normativa ordinaria ha contribuito a marginalizzare il ruolo e le funzioni degli Enti locali.

Un altro aspetto singolare dell'emergenza in Campania deve ravvisarsi nel fatto che nei momenti “acuti” della gestione dei rifiuti, nonostante la dichiarata emergenza e la conseguente attivazione dei meccanismi sostituitivi, il procedimento di gestione incorre in ulteriori momenti di stallo, con conseguente aggravamento delle precarie condizioni territoriali.

Ne consegue che, per fronteggiare le nuove criticità si procederà con ulteriori ampliamenti derogatori, con conseguente estensione dei poteri commissariali.

La nuova produzione normativa presenterà quindi degli estremi di “contraddittorietà interna”, che restano unicamente ancorati alla prevalenza del raggiungimento dell'obiettivo di porre fine all'emergenza rifiuti.

Da un punto di vista strutturale, viene meno la stessa coerenza dei provvedimenti adottati.

Appare evidente, infatti, che se il potere di urgenza è caratterizzato, quanto al suo esercizio, da una evidente condizione di residualità, lo stesso appare poco compatibile con modalità operative, ulteriormente eccezionali e residuali.

La peculiarità della situazione di emergenza in Campania ed il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza ed all'esercizio dei relativi poteri, porterà all'individuazione di un sistema di deroghe nuovo, rispetto alle previsioni ordinarie.

In dottrina, si ribadisce che *“...pur se negli ultimi anni si sta affermando una interpretazione giurisprudenziale del principio di residualità dei poteri di ordinanza, meno rigida che in passato, per cui il giudice amministrativo ha talora ritenuto che l'emanazione di una disciplina speciale non impedisca l'utilizzo della potestà*

*d'ordinanza, l'utilizzo del potere d'urgenza per gestire le emergenze rifiuti in Campania, presenta un tratto singolare*<sup>454</sup>.

Proseguendo, si evidenzia come l'atteggiarsi del potere di deroga in Campania ci consegna una ulteriore peculiarità che ci ripropone, accentuandolo, il tema della "legittimità della deroga alla deroga"<sup>455</sup>.

Nel nostro Paese, i rifiuti rappresentano un problema, che ha contraddistinto alcune realtà territoriali, anche per la diffusa e cronica carenza decisionale ed attuativa degli Enti locali e per una situazione emergenziale, protrattasi oltre ogni limite.

La trasversalità della materia "ambiente" rende inoltre più difficile definire, con esattezza, le competenze e le attribuzioni tra i soggetti coinvolti nel procedimento in materia di rifiuti.

Il problema delle competenze multilivello si "complica" ulteriormente tenuto conto del contesto sovranazionale. La Corte di Giustizia Europea ha sanzionato il nostro Paese a causa dell'inadempienza all'attuazione della normativa sui rifiuti e dei ritardi di sviluppo delle risorse di tutti i "cicli di programmazione".

Nella vicenda dei rifiuti in Campania è mancata una strategia unitaria indispensabile per superare una fase che avrebbe dovuto essere breve ma che invece ha segnato la storia regionale per oltre quindi anni di produzione normativa.

Gli interventi in materia, unicamente affidati a ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati orientati, esclusivamente, ad ottenere una risposta possibilmente immediata e non hanno introdotto norme definitorie della fase di emergenza.

---

<sup>454</sup> GNES M., *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXII, 2008, n. 2., p. 440.

<sup>455</sup> In proposito, DE QUATTRO A., in *op.cit.*, richiama "l'articolo 1 comma 1 del D. L. 61/2007 che nel disporre la localizzazione dei siti campani di discarica non può rientrare nell'ipotesi di esenzione dalla valutazione di impatto ambientale, in quanto non riguarda uno "specifico progetto", ma quattro generiche localizzazioni/attivazioni comunali, senza progetto approvato, e non è stato espletato nemmeno alcuno dei preventivi adempimenti prescritti, anche in casi eccezionali e di urgenza estrema. Tali considerazioni sono vevolevoli per tutti e quattro i siti di discarica genericamente indicati, la cui localizzazione deve ritenersi contrastante con la Direttiva 85/337/CEE in quanto non preceduta dalla preventiva valutazione di impatto ambientale, ovvero almeno da una valutazione alternativa e dagli adempimenti obbligatoriamente richiesti anche in caso di estrema urgenza".

Analogamente, la legge n. 26/2010, che ha tentato di interpretare le esigenze dei territori e dei cittadini che lamentavano di non aver ancora avuto risposte di sistema, non è riuscita a definire un quadro nuovo di regole e rapporti sufficientemente chiari.

Il problema che si pone è quindi quello di arginare la frammentarietà che ha caratterizzato le varie attività di gestione dei rifiuti, indicando i soggetti che, superati i poteri commissariali, dovranno garantire la stabilità del sistema.

Attualmente, viene proposto un nuovo modello impiantistico, con lo scopo di dare priorità alla raccolta differenziata ed alle conseguenti attività di recupero, nell'ambito del ciclo integrato della raccolta dei rifiuti.

Emerge quindi la necessità di procedere all'individuazione dei criteri base rappresentati dalla "compatibilità ambientale", che impone la non superabilità dei rifiuti raccolti rispetto a quelli avviati allo smaltimento, oltre alla esigenza di superare la raccolta "sostanzialmente indifferenziata", per promuovere forme di stoccaggio provvisorio, in attesa dell'avvio degli impianti di recupero energetico.

Coerentemente, dovranno essere salvaguardati i livelli occupazionali degli impiegati nel settore dei rifiuti, al fine di evitare il soffocamento delle imprese collegate al settore<sup>456</sup>.

L'esigenza di una disciplina omogenea ha portato il Legislatore a prevedere meccanismi concentrativi di giurisdizione e, di conseguenza, la stessa elaborazione giurisprudenziale, ha recuperato interpretazioni conformi, nel tentativo di fornire risposte omogenee e non contraddittorie.

In proposito, problemi interpretativi si sono posti in ordine alla c.d. "superprocura" per l'emergenza rifiuti in Campania prevista dalla L. 123/2008.

Coerentemente, nel suddetto Decreto Legge si rinvengono riepilogati i temi tipici della situazione emergenziale e sono altresì rimarcati i presupposti di "straordinarietà" ed

---

<sup>456</sup> Le Linee di indirizzo per la costituzione degli ATO prevedono delle forme di cooperazione tra i Comuni secondo cui "la priorità resta quella di individuare un modello di gestione del ciclo integrato dei rifiuti che vede salvaguardate ed incentivate la raccolta differenziata e le attività di recupero".

“urgenza” per fronteggiare tali condizioni “eccezionali”, non solo dal punto di vista ambientale<sup>457</sup>.

Le ragioni sono già state tutte ampiamente richiamate, in precedenza, quali elementi fondanti il potere di deroga ed il successivo esercizio dei poteri di ordinanza.

Emerge inoltre, la difficoltà di una normazione di dettaglio che, in una materia rimessa alla competenza regionale, avrebbe richiesto una regolamentazione della fase di passaggio più articolata, che ponesse un termine ai rapporti pregressi.

Le vicende del personale, gli oneri debitori e creditori gravanti sui disciolti Consorzi di bacino e sui comuni, il superamento dei ritardi in ordine alle soluzioni tecniche per la gestione del ciclo dei rifiuti, sono solo alcuni dei problemi che la vicenda emergenziale ha lasciato in eredità.

Indubbiamente, un meccanismo di controllo più penetrante, anche sugli organi operanti in deroga, avrebbe garantito una risposta più adeguata ai territori alle prese con l'emergenza rifiuti.

---

<sup>457</sup> Nel testo normativo si legge infatti: “ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare adeguate iniziative volte al definitivo superamento dell'emergenza nel settore dei rifiuti in atto nel territorio della Regione Campania; considerata la gravità del contesto socio – economico – ambientale derivante dalla situazione di emergenza in atto, suscettibile di compromettere gravemente i diritti fondamentali della popolazione della Regione Campania, attualmente esposta a rischi di natura igienico – sanitaria ed ambientale; considerate le ripercussioni in atto sull'ordine pubblico; tenuto conto della necessità e dell'assoluta urgenza di individuare discariche utilizzabili, per conferire i rifiuti urbani prodotti nella Regione Campania; considerato il continuo svilupparsi di incendi di rifiuti attualmente stoccati presso gli impianti di selezione e trattamento, ovvero abbandonati sull'intero territorio campano, e della conseguente emissione di sostanze altamente inquinanti nell'atmosfera; ravvisata l'ineludibile esigenza di disporre per legge l'individuazione e realizzazione delle discariche necessarie per lo smaltimento dei rifiuti, tenuto conto delle tensioni sociali che rendono oltremodo critica la localizzazione degli impianti a servizio del ciclo di smaltimento dei rifiuti, con riflessi dannosi di portata imprevedibile per la salute delle popolazioni della Regione, e della conseguente necessità di procedere immediatamente allo smaltimento dei rifiuti giacenti o comunque sversati sulle strade e nei territori urbani ed extra – urbani; ritenuto, altresì, di inserire le misure emergenziali in un quadro coerente con l'esigenza del definitivo superamento del problema dello smaltimento dei rifiuti in Campania, anche individuando soluzioni alternative al conferimento in discarica dei rifiuti urbani mediante il relativo smaltimento in impianti di termodistruzione; ritenuta la necessità di disporre in via legislativa interventi di bonifica e di compensazione ambientale finalizzati ad assicurare adeguata tutela al territorio della Regione Campania, nonché interventi per la raccolta differenziata dei rifiuti nello stesso territorio; tenuto conto degli esiti dei molteplici procedimenti giudiziari che hanno evidenziato il coinvolgimento della criminalità organizzata nelle attività di gestione dei rifiuti nella Regione Campania e considerata la necessità di fornire adeguate risposte, anche in termini di efficienza, nello svolgimento di attività di indagine in ordine ai reati commessi nell'ambito delle predette attività di gestione dei rifiuti; tenuto conto dei reiterati e motivati provvedimenti giudiziari cautelari che hanno disposto il sequestro degli impianti di produzione dei combustibili da rifiuto esistenti nella Regione Campania ...”



Al contrario, la mancanza di concertazione ed il ricorso a strumenti anche di natura costrittiva, non sempre si è rivelata la soluzione più efficace per coinvolgere la comunità e costruire una adesione alla regola di natura comportamentale, su cui si fonda la stessa convivenza civile.

Da ultimo, è opportuno chiedersi se la recente c.d. “ricentralizzazione” dei poteri in ambito ambientale sia risolutiva o meno. In proposito, infatti, se da un lato a livello centrale si ha una maggiore capacità di gestire le risorse, dall’altro, a livello territoriale, gli enti periferici hanno maggiore predisposizione a comprendere e tradurre in concreto le esigenze del territorio.

Pertanto, piuttosto che una c.d. “ricentralizzazione” delle risorse lo Stato dovrebbe investire per promuovere e formare più elevati standard di qualità ed efficienza a livello di enti regionali e locali.

Indubbiamente la digitalizzazione e le tecnologie informatiche costituiranno strumenti da implementare per ridurre il c.d. “ritardo burocratico” e “l’incomunicabilità multilivello”.

In una *governance multilevel* è indispensabile implementare un flusso di comunicazione tempestivo e capillare tra i diversi enti situati in contesti differenti, promuovendo la comunicabilità e la trasparenza nella gestione dei rifiuti a beneficio di linee di sviluppo di tale procedimento impermeabili a infiltrazioni criminose ed altresì “ambientalmente compatibili e sostenibili”.



## QUINTO CAPITOLO

### LA RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA PER UNA GESTIONE ORDINATA DEI PROCEDIMENTI MULTILIVELLO

#### 5.1. L'organizzazione come finalità della riforma

Il procedimento amministrativo rappresenta la sede istituzionale in cui trovano espressione le ragioni degli interessati alla decisione, il *“luogo di composizione di interessi pubblici e privati”*<sup>458</sup>.

Come abbiamo analizzato, il procedimento, inizialmente ha rappresentato una forma di mitigazione del potere amministrativo, mediante il susseguirsi di una serie di atti idonei a frazionare ed a rendere controllabile e trasparente il processo decisionale dell'amministrazione.

Nel procedimento amministrativo trovano sintesi e composizione gli interessi pubblici e privati, che rappresentano manifestazione della discrezionalità amministrativa.

Tale rilievo ha reso, nel tempo, i procedimenti amministrativi sede privilegiata di espressione degli interessi di partecipazione e negoziazione.

A tale evoluzione, fa seguito una mutata funzione del procedimento amministrativo che non rappresenta più solo espressione dell'unilateralità del potere amministrativo, mitigata dalla previsione di garanzie procedurali, ma sede di un costruttivo confronto degli interessi in gioco, di cui ne ricerca composizione.

Nel lavoro di ricerca è emerso come, a fronte di una pluralità di forme procedurali e di una dimensione multilivello del loro concreto atteggiarsi, l'ordinamento pone alcune *“invarianti strutturali”*, che ricorrono in tutti i casi, assumendo il ruolo di garanzie procedurali.

---

<sup>458</sup> GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939, p. 25 e ss.

In tale ambito, abbiamo riscontrato come vi sia la contemporanea presenza, nel procedimento, di più amministrazioni titolari di interessi pubblici ambientali, ed inoltre è frequente la sovrapposizione, di più procedimenti amministrativi.

Altresì, si è avuto modo di evidenziare, come anche i principi possono fornire indicazioni contrastanti tra loro e rappresentare un elemento di aggravio, nell'esercizio delle funzioni amministrative in sede procedimentale.

Ad esempio, il “divieto di aggravio del procedimento” potrebbe essere ritenuto in antitesi con il principio di completezza dell'istruttoria. Tenuto conto che il procedimento deve sempre svolgersi in conformità ad entrambi i principi, è indispensabile individuare un punto di equilibrio, non predeterminabile in astratto, che sia espressione di una composizione tra i suddetti. In proposito, la scelta del principio a cui accordare prevalenza, dipende anche dal tipo di procedimento in rilievo.

È pacifico che il procedimento rappresenta la modalità privilegiata di espressione dell'attività amministrativa. Tenuto conto della poliedricità della manifestazione dell'azione amministrativa, esistono procedimenti differenti, a seconda della normativa di settore, della funzione esercitata, nonché dell'assetto di interessi cui il procedimento inerisce.

Pur nella specialità che connota la disciplina procedimentale, la rilevanza di interessi di più livelli di governo, non trova “ordine” e composizione in base ad una struttura “verticale”, ma ad una struttura “orizzontale”, a cui partecipano tutte le amministrazioni competenti per materia, al fine di raggiungere una posizione unitaria e condivisa.

In tale contesto, le “*riforme dovrebbero essere un processo continuo di manutenzione ed ammodernamento*”<sup>459</sup>, ma spesso gli interventi che coinvolgono i temi ambientali sono posti sulla base del *case by case*, ovvero originati da logiche emergenziali e da un basso livello di cooperazione interna tra i diversi livelli di Governo.

---

<sup>459</sup> CASSESE S. e TORCHIA L., *Diritto amministrativo. Una conversazione*, cit. p.112 e ss.

Inoltre, la naturale tendenza dell'ambiente a intersecarsi con altri interessi, da un lato genera competenze trasversali, rispetto a quelle di settore, dall'altro lo rende un "interesse antagonista", poiché preclude la massimizzazione degli interessi preesistenti sui quali incide.

La dimensione "multilivello" determina la non perfetta corrispondenza tra il territorio, in cui si manifesta il fenomeno dannoso, e quello in cui si produce l'evento causa del danno.

Se da un lato, si richiede quella "specialità" e "peculiarità" posseduta solo dall'articolazione governativa posta in una relazione di "*proximity*" con il territorio interessato dal procedimento ambientale, dall'altro talvolta, tale livello può non avere la forza organizzativa adeguata a gestire le conseguenze dell'impatto degli interventi ambientali.

Il "modello di gestione ambientale" a cui deve tendere il procedimento ambientale multilivello deve "ordinare" la pluralità di interessi pubblici ed orientare la discrezionalità del pianificatore territoriale, nell'ottica della miglior tutela da riconoscere all'ambiente.

Da un punto di vista sistematico, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 il tema "ambiente" ebbe una menzione nella Carta Costituzionale. Tale riconoscimento fu definito da molti "mutilato", in considerazione del fatto che la tutela dell'ambiente non è contenuta nella prima parte della Costituzione, ovvero quella riguardante i principi fondamentali, bensì nel Titolo V dedicato al "riparto di competenze Stato – Regioni".

Tale aspetto non è secondario rispetto alla nostra ricerca, in quanto ci pone "costituzionalmente" in relazione l'ambito ambientale con la dimensione multilivello.

I problemi restano quindi irrisolti in quanto la riforma costituzionale del 2001 ha continuato a ragionare in termini di "materie", *"errore che anche il progetto di riforma del 2016 avrebbe sostanzialmente ripetuto, allocando erroneamente nella competenza regionale alcune materie che richiedono una disciplina nazionale (a questo errore il*

*progetto di riforma del 2016 avrebbe rimediato) e non ha previsto forme di raccordo o collaborazione (in buona misura previste dal progetto di riforma del 2016)<sup>460</sup>.*

Si assiste ad una elaborazione giurisprudenziale, ad opera della Corte Costituzionale, avente ad oggetto l'articolo 118 della Costituzione, relativamente all'espressione "*per assicurare l'esercizio unitario*" che segna l'avvio di una azione amministrativa sensibile alla allocazione delle competenze "Stato – Regioni", verso il basso o verso l'alto, a seconda dell'oggetto e della *ratio* della norma. Tale allocazione deve essere, altresì, rispettosa dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza<sup>461</sup>.

Il sistema viene quindi necessariamente ad essere caratterizzato per una notevole "flessibilità". Quest'ultima rappresenta una "forza", perché nei procedimenti, al di là dell'aspetto procedurale di carattere formale, crea una proficua collaborazione tra Governo ed Enti territoriali, utile in quanto forniscono delle informazioni ed un punto di vista che altrimenti sfuggirebbero, prevenendo, in tal modo, numerosi errori e ricorsi.

Di contro, la "flessibilità", presenta un risvolto di debolezza, in quanto non rende plasmabili i procedimenti, non impermeabilizzandoli dalle ingerenze politiche o locali.

Altresì, sono da valutarsi con interesse strumenti di coordinamento e forme di flessibilità che, come avviene nei sistemi federali, invitino lo Stato e le Regioni a collaborare, pur con qualche occasionale sovrapposizione di competenze.

Risulta indispensabile una pianificazione urbanistica "flessibile", in cui la parte strutturale si raccorda con una organizzazione "strategica", basata sulla conoscenza del territorio e sui "vincoli" insuperabili alla trasformazione del suolo, attuando dei piani di tutela differenziata.

Deve esservi una valorizzazione del "principio di pianificazione", inteso come sinergia tra programmazione dello sviluppo, valorizzazione e trasformazione del suolo "ambientalmente compatibile".

---

<sup>460</sup> MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme, L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, Saggi, 2017, p.25 e ss.

<sup>461</sup> RESCIGNO F., *Equilibrismi giurisprudenziali ed equilibrio ambientale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p.2757 e ss.

Una siffatta “*actio di natura pubblicistica*” deve essere ispirata al principio di precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, del rischio di danni causati all’ambiente, nonché del principio chi inquina paga.

Il procedimento ambientale si riempie di contenuti, che riassumono valutazioni più articolate, in cui prioritariamente assume rilievo l’interesse ambientale; in tale contesto, la discrezionalità viene “ridimensionata” e subordinata al soddisfacimento dell’interesse ambientale.

Il procedimento appare sempre più “premuroso” delle conseguenze e degli effetti ambientali che è destinato a produrre.

Tuttavia, occorre conciliare l’esigenza dell’autonomia indirizzata a valorizzare le “differenze”, con l’esigenza di uniformità dei procedimenti.

Ad esempio, è ragionevole che ciascuna Regione e ciascun Comune, con leggi e regolamenti assumano peculiari decisioni in ordine al bilanciamento tra i diversi interessi connessi alla tutela ambientale, ma è meno ragionevole che ciascuna Regione e ciascun Comune disciplinino in modo diverso il relativo “procedimento”, poiché è risaputo che l’autonomia nella disciplina dei procedimenti può sfociare in “paradossi”<sup>462</sup>.

Ne consegue che “*c’è un’autonomia “utile”, che riguarda l’adeguamento dei principi legislativi alle situazioni locali, l’uso di risorse o il bilanciamento di interessi, e che corrisponde alla possibile divergenza degli indirizzi politici. E c’è un’autonomia “dannosa” che riguarda i dettagli e le procedure, per i quali diventa sempre più forte l’esigenza di uniformità tra aree geografiche che ricadono ormai sugli stessi mercati*”<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme*, op. cit. p. 37. L’Autore ci invita a riflettere in merito, ad esempio, all’elaborazione di standard per le richieste in merito alla VIA, se ad esempio è necessario seguire un *iter* procedurale che prende avvio con la compilazione di un modulo o formulario, se vengono previsti moduli uniformi non è conseguentemente necessaria una autonomia nella predisposizione dei moduli che può essere utilmente sostituita da una partecipazione degli organi rappresentativi degli enti locali alla fase di predisposizione dei moduli che dovrebbe essere operata a livello nazionale, con decisioni vincolanti per gli enti locali.

<sup>463</sup> MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme*, op. cit. p. 38.

A questo rilievo si somma la considerazione che non vi è piena corrispondenza tra autonomia e responsabilità. Una riforma costituzionale che agisca sul riparto di competenza o sui meccanismi di raccordo in tema di procedimento ambientale multilivello può, come anticipato, sfociare nel rischio di cattivo uso dell'autonomia.

Per arginare tale problema occorre chiedersi se abbia senso una differente disciplina procedimentale da un'area territoriale all'altra: tale quesito si propone per tutti e tre i procedimenti ambientali analizzati.

Appare evidente che si tratta di una valutazione da compiere *case by case* al fine di individuare quali forme di autonomia siano utili e quali meno, ma è indispensabile, soprattutto, che l'autonomia sia accompagnata da controlli.

Si rende necessario creare apparati amministrativi competenti e deputati ad attuare gli indirizzi legislativi sull'ambiente, ed è altresì utile agevolare il controllo degli elettori, sempre più sensibili alla tematica ambientale e ai relativi impatti sulla qualità della vita presente e delle generazioni future.

A tale scopo si rende altresì, necessaria una maggiore trasparenza, sia sul procedimento, sia sulle funzioni svolte. Si richiama, in proposito, il principio di trasparenza amministrativa, che il progetto di riforma del 2016 avrebbe inserito nell'articolo 97 della Costituzione. La riforma era altresì orientata a valorizzare il principio di garanzia di certezza e coerenza delle decisioni amministrative, anche tenuto conto del principio di affidamento del privato.

Per governare il procedimento ambientale multilivello servono equilibrio e capacità di bilanciare i diversi interessi pubblici, ambientali e privati.

Spesso le amministrazioni chiamate a gestirle difendono interessi specifici, non necessariamente convergenti con quelli generali.

Dinanzi allo stallo procedimentale si cerca di proporre, quale rimedio, una riforma amministrativa.



Per quel che attiene i profili di nostro interesse, senz'altro, merita una peculiare attenzione, anche nell'ottica di riforma, il tema del termine del procedimento amministrativo, obbligatorio dal 1990, ma trascurato in molte occasioni.

È emerso che le lungaggini del procedimento, derivano da una sequenza procedimentale rigida e da una ripartizione dei livelli di competenza poco compatibile con la celerità.

Questo ha molteplici ed amplificate ripercussioni e genera ritardi e inefficienza del sistema.

Altresì, degno di peculiare attenzione è il “divieto di aggravamento del procedimento”, anche nell'ottica dell'auspicata semplificazione procedimentale.

I procedimenti analizzati sono accomunati da una eccessiva complessità, che risulta ulteriormente amplificata dalla dimensione multilivello chiamata a gestirli. Questo si traduce in oneri ed adempimenti conseguenti, che si rende necessario snellire.

Si impone un giusto realismo, che consenta di tenere in considerazione le differenze tra le tipologie procedimentali, dosata tenuto conto delle peculiari realtà; attualmente le riforme nascono con l'obiettivo di ottenere, al contempo, una semplificazione che non sottragga terreno alla certezza nei rapporti.

La legge n.124 del 2015<sup>464</sup> è, una legge che interviene su discipline esistenti con l'intento di semplificarle o di realizzare un processo di revisione del funzionamento della Pubblica amministrazione. Poiché, con tale legge si incideva su materie ampie e complesse si è fatto ampio ricorso allo strumento della delega legislativa prevedendone una specificamente dedicata al procedimento amministrativo.

Tale legge mira ad arginare l'eccessiva parcellizzazione dei procedimenti ambientali e a rafforzare il coordinamento, seguendo la consapevolezza dell'unità del sistema amministrativo.

Spesso il procedimento ambientale multilivello risulta influenzato da interessi di carattere distorsivo, siano essi valutazioni di tipo politico (come per la Via su base

---

<sup>464</sup> Tale legge è stata promulgata a distanza di venticinque anni dalla legge n.241 del 1990 che rappresenta una legge basilare del diritto amministrativo. Tale legge interviene apportando modifiche a quasi tutte le norme della precedente legge n.241/90 che vengono novellate.

locale per il caso Marche) o interessi di *lobbies* (come per i costruttori per le bonifiche di Bagnoli) o ingerenze illecite (come nel caso dello smaltimento dei rifiuti in Campania).

Altresì, tenuto conto della “natura bifronte” dei procedimenti ambientali è accompagnata dalla consapevolezza che nell’ambito della fase istruttoria “*possono affiancarsi ed intrecciarsi complesse valutazioni che assumono indubbiamente un particolare rilievo politico*”<sup>465</sup>.

Analogamente, la natura “discrezionale” della decisione si tramuta in una limitazione al relativo sindacato giurisdizionale che resta confinato ai casi di “manifesta illogicità, travisamento dei fatti, difetto o inadeguatezza dell’istruttoria”<sup>466</sup>.

Indubbiamente, non c’è una dimensione ideale, idonea a gestire indistintamente i procedimenti ambientali, ma sono indispensabili competenze peculiari ed un intervento sul procedimento teso ad implementare la “razionalità”<sup>467</sup>.

La vera riforma del procedimento amministrativo consiste in una gestione “ordinata” da assumere nel rispetto di un triplice vincolo: il rispetto del dovere di valutare in modo attento ed equilibrato tutti gli interessi coinvolti, il dovere di agire con il minor sacrificio possibile dell’ambiente, il rispetto degli interessi privati, nel segno di uno sviluppo ambientalmente sostenibile.

## **5.2. Semplificazione nel procedimento ambientale multilivello**

Nell’ambito del procedimento, le politiche di semplificazione possono interessare livelli differenti: le fasi procedurali, il coordinamento tra procedimenti (unificazione dei procedimenti, conferenza di servizi etc.), le amministrazioni competenti.

---

<sup>465</sup> Corte Costituzionale, sentenza 24 aprile 2013, n.81.

<sup>466</sup> Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 31 marzo 2016, n.1274.

<sup>467</sup> SPASIANO M. R., *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in POLLICE A., e SPASIANO M.R. (a cura di) *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 75 e ss.

Indubbiamente, non è agevole individuare un modello procedimentale in grado di garantire il giusto equilibrio tra efficacia, economicità, efficienza, adeguata ponderazione degli interessi ambientali e territorio.

Quando ci si confronta con siffatti obiettivi, dinanzi alla prospettazione di una determinata soluzione, è indispensabile sempre verificare se diverse opzioni o ulteriori modalità di semplificazione che l'ordinamento offre, sarebbero egualmente efficaci.

Nell'ordinamento, le politiche di semplificazione sono state spesso realizzate mediante il ricorso allo strumento del silenzio assenso. Tuttavia, tale modalità non è mutuabile nel procedimento ambientale multilivello, tenuto conto della necessità, in tale sede, di individuare un contenuto prescrittivo espresso per la decisione dell'amministrazione.

Se da un lato, occorre debellare il pregiudizio che vede gli istituti di semplificazione in "conflitto" con la tutela dell'ambiente, dall'altro deve riconoscersi che solo alcuni meccanismi di semplificazione risultano compatibili con la tutela ambientale.

Con specifico riguardo all'interazione della semplificazione con le fasi del procedimento, può senz'altro affermarsi che gli istituti di semplificazione non si pongono in attrito con le esigenze di adeguatezza dell'istruttoria. In tale contesto è senz'altro di supporto un elevato livello di trasparenza e chiarezza che consenta di aver evidenza dell'*iter* seguito e dei risultati ottenuti, in termini di reale contributo alla semplificazione dell'istruttoria.

Per quel che attiene il momento partecipativo, tenuto conto della peculiare delicatezza e rilevanza di tale fase e considerati gli impatti dell'intervento ambientale, deve raccomandarsi una particolare cautela nella semplificazione. Quest'ultima, se non adeguatamente implementata, potrebbe erodere la centralità del momento partecipativo riducendolo ad un mero adempimento di carattere formale, con conseguente ripercussione negativa in termini di tutela ambientale.

È indispensabile auspicare un intervento sulle lunghe e oltremodo complesse procedure, al fine di eliminare passaggi inutili, duplicazioni istruttorie, o sterili adempimenti formali.

Altresì, la trasversalità della materia ambientale e la sua dimensione multilivello richiedono una razionalizzazione dei sistemi di coordinamento tra le diverse amministrazioni prevedendo meccanismi di concerto.

Per le sopra evidenziate considerazioni, la semplificazione assurge, non tanto ad un “valore” fine a se stesso, ma rappresenta uno strumento mediante il quale realizzare, al contempo, una razionalizzazione dell’azione amministrativa, obiettivi di economicità, addivenendo ad una allocazione ottimale delle risorse, nel rispetto di uno sviluppo “ambientalmente sostenibile”.

Coerentemente, può ritenere che si sia perseguita una efficace ed effettiva semplificazione, non quando si sia concretizzata una mera accelerazione o riduzione delle procedure, bensì quando i processi di razionalizzazione siano sfociati in uno schema di incentivazione per la Pubblica amministrazione compatibile con la tutela accordata all’ambiente dall’ordinamento.

Tale approccio integrato alle politiche di semplificazione presuppone una sequenza procedimentale articolata, ma snella, che si traduce in effetti positivi sul sistema concorrenziale, delineando una situazione c.d. “*win-win*”, ovvero di doppio vantaggio per il Paese e per l’ambiente<sup>468</sup>.

---

<sup>468</sup> Libro Verde della Commissione Europea, *Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001), p. 336. L’applicazione di modelli procedimentali snelli e semplificati ha un impatto positivo anche sulle imprese private in quanto consente una integrazione delle procedure ed un abbreviamento dei termini.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBISINNI F.G., GIARDINO A., *Il Procedimento amministrativo* in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo*, Dieci lezioni, Strumenti Il Mulino, 2017
- ALVARO L.M., *Sud? La questione meridionale non esiste*, 14 marzo 2018
- AMIRANTE D., *I principi comunitari di "gestione dell'ambiente" ed il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Dir. gest. amb.*, 2001
- AMOROSINO S., *Il "Governo del territorio" tra Stato, Regioni ed Enti Locali*, Riv. giur.edilizia, fasc.3, 2003
- ANTONUCCI M., *Il principio comunitario di precauzione e la tutela della salute*, in Il Consiglio di Stato, 2003
- APERIO BELLA F., *La costruzione del procedimento amministrativo e le sue declinazioni*, *Contributi di diritto Amministrativo, Studi e Monografie*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- APERIO BELLA F., *Tra Procedimento e Processo, Contributi allo studio delle tutele nei confronti della Pubblica Amministrazione*, *Contributi di diritto Amministrativo, Studi e Monografie*, Collana diretta da F.G. SCOCA, G. CORSO, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, M. IMMORDINO, A. POLICE, M.A. SANDULLI, M.R. SPASIANO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- ASSINI N.- MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007
- AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4 2016
- BALCONI M.TONARELLI A., *Il Patto territoriale di Piombino Val di Cornia*, in *Patti sociali per lo sviluppo*, a cura di F. Piselli e F. Ramella, Donzelli, Meridiana Libri, Roma, 2008

- BALBONI E., *La Città metropolitana tra Regione e comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *Federalismi*, 1, 2014
- BALLETTI M., *La nuova disciplina dei rifiuti: D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, n. 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, n.94/2/CE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio*, Torino, Giappichelli, 1998
- BARBAGALLO F., *Napoli, Belle Epoque. I grandi progetti irrealizzati di Lamont Young*, Laterza, Bari, 2015
- BARUCCI P., *Mezzogiorno e intermediazione "impropria"*, Napoli, Editori Laterza, 2007
- BASSI F., *Sul concetto giuridico di rifiuto* in *Riv.giur.ambiente*, 1998
- BATTINI S. – MATTARELLA B.G. – SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007
- BASSU C., *La superprocura di Napoli in Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè Editore, 2009, p.406 e ss.
- BATTAGLIA A, DE BELLIS M., DI CRISTINA F., SALTARI L., TASSONI N., *L'energia che vogliamo e quella che non abbiamo. Gli impianti energetici in Italia*, in L. TORCHIA, *I nodi della Pubblica Amministrazione*, op.cit.
- BATTINI S. – MATTARELLA B.G. – SANDULLI A., *Il procedimento amministrativo*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007
- BATTINI S., FRANCHINI C.- PEREZ R. – VESPERINI G. – CASSESE S., *Manuale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2014.
- BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale scienza dell'amministrazione*, XXV, 1968

- BENVENUTI F., *Scritti giuridici*, Milano, 2006
- BERMEJO LATRE L., *Le politiche ambientali in Italia nella transizione del Ventesimo secolo*, in Riv.giur.ambiente 5/2008
- BONOMO A., *Europa e ambiente profili pubblicistici*, Cacucci Editore, Bari, 2005
- BRUTI LIBERATI E., TROISE MANGONI V., *Sui siti contaminati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e obbligo di bonifica*, in La bonifica dei siti contaminati: aspetti problematici, a cura di P.M. Vipiana Perpetua, Cedam 2002
- CAFAGNO M. e FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2012, vol. I, Padova
- CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente* in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007
- CAIA G., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in *Razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, Atti del Convegno 29 – 30 aprile 1994, Istituto per l'Ambiente, Milano, 1994
- CAMPETTI L., *Ilva Connection*, Manni, 2013
- CAPUANO D.A., *Procedure di infrazione ed emergenza rifiuti in Campania: quali le dirette conseguenze di carattere finanziario per lo Stato?*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXII, 2008
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005
- CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Edizioni giuridiche DIKE, 2017
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011

- CASSESE S., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX secolo al XXI secolo*, in *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010
- CASSESE S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo, Nord e Sud nella storia d'Italia*, Il Mulino, Saggi, 2016
- CASSESE S. (a cura di), *Ordinanze in Dizionario di diritto pubblico*, volume IV
- CASSESE S., *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, il Mulino, 2015
- CASSESE S., *Incertezza ed anticorpi* in Primo Piano, Tracce, febbraio 2018
- CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti Milano, VI ed., 2001
- CASSESE S., *Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX secolo al XXI secolo*, in *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2010
- CASSESE S., (a cura di) *Lezioni sul meridionalismo, Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, Saggi, 2016
- CASSESE S., *Lo Stato pluriclasse in M.S. Giannini*, in Cassese S., Carcaterra G. D'Alberti M., Bixio A. (a cura di), *L'unità del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1994
- CASSESE S., *Riformare l'amministrazione per legge*, in *L'organizzazione amministrativa in La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi* (a cura di) MATTARELLA B.G. e D'ALTERIO E., presentazione di Marianna MADIA, Norme e Tributi, Monografie, 2017, Il Sole 24 Ore
- CASSESE S., GALLI G., ARSI' M., DE CAPRARIIS G. (a cura di), *L'Italia da semplificare*, Bologna 1998
- CASSESE S. – MATTARELLA B.G., *L'eccesso di regolazione ed i rimedi sulla scorta della constatazione che "la riforma è diventata una funzione pubblica permanente"* in CASSESE S., GALLI G., ARSI', DE CAPRARIIS G. (a cura di), *L'Italia da semplificare*
- CASSESE S. - TORCHIA L., *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2014



- CATARBIA M., *Diritto amministrativo e diritti fondamentali*, in L. TORCHIA (a cura di) *Attraversare i confini. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, Il Mulino, 2017
- CERVASIO S., *Bagnoli, il governo sceglie Floro Flores. Gelo di De Luca: "Serve un profilo alto"*, articolo pubblicato su *la Repubblica*, 31 agosto 2018
- CHITI M., MARCHETTI B., E CIRILLO P., in *Giustizia amministrativa ed economica. Efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini. Profili di diritto interno e comparato* (a cura dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa), Milano, 2017
- CHITI M.P., *L'effettività della tutela avverso la pubblica amministrazione nel procedimento e nell'amministrazione giustiziale*, Bologna, 2009
- CICALA M., *Rifiuti (Smaltimento dei)* in *Noviss.Dig.it.*, Appendice, Vol. VI
- CINGANO V., *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013
- CIOFFI A., *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Diritto Amministrativo*, fasc.4, 2015
- CLARICH M., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in GUERRA F. (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Bologna, Il Mulino
- CODAZZI E., *Società in house providing*, in *Giur.comm.*, 2016
- COLELLA L., *La gestione dei rifiuti e la storia dell'emergenza infinita. Le novità del decreto legge n 196/2012 e gli obiettivi della direttiva 98/2008: quale futuro per la Campania Felix?*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria*, 4, 2011,
- COLELLA L., *La Governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla "crisi dell'emergenza rifiuti" alla "società europea del riciclaggio"* in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013

- CORONA G., *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna, 2015, Il Mulino
- CORONA G., *Industrialismo e ambiente urbano: le molte identità di Bagnoli in Industria, ambiente e territorio. Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*, a cura di S. Adorno e S. Neri Serneri, il Mulino, Bologna 2009
- CORSO G., *Principio di legalità ed interpretazione della legge*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014
- CORTESE F., *L'Organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, in *Rivista trimestrale di diritto Pubblico*, Giuffrè, n.1 del 2017, gennaio/marzo
- COSTATO L. - PELLIZZER F., *Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti* in *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, seconda edizione, Cedam, 2012
- D.A. FARBER, *The Story of Boomer. Pollution and the Common Law*, in R.J. Lazarus, O.A. Houck (ed.), *Environmental Law Stories*, New York, 2005
- D'ALBERTI M., *La "visione" e la "voce", le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir.pub.*, 1, 2000
- D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017
- D'ALTERIO E., presentazione di Marianna MADIA, *Norme e Tributi, Monografie*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2017
- D'ANDREA G. e CAMPANARO C., *La tutela delle acque*, in GIUFFRIDA R. (a cura di), *Diritto europeo dell'Ambiente*, Torino, 2012
- DE CESARIS L., *Il danno da inquinamento e la disciplina delle bonifiche. Obblighi e competenze amministrative*, in *La nuova responsabilità civile per danno all'ambiente*, POZZO B. (a cura di), Giuffrè Editore, 2002
- DE LEONARDIS F., *Il principio di precauzione*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012

- DE LEONARDIS F., *La Corte Costituzionale sul Codice dell'Ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2009
- DE MARZO B., *Un piano per arrivare alla nuova Ilva*, in *La Gazzetta di Taranto*, 22 novembre 2015
- DE QUATTRO A., *La emergenza rifiuti in Campania: emergenza reale o assenza di programmazione? Le ultime decisioni contenute nel decreto legge 11 maggio 2007 n. 61*, in [www.Ambientediritto.it](http://www.Ambientediritto.it)
- DELL'ANNO P., (voce) *Rifiuti* in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffr , 2006
- DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, IV ed., 2016, CEDAM, Wolters Kluwer
- DELL'ANNO P., *La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)* in, *Diritto dell'Ambiente*, CEDAM, 2016, IV ed.
- DEMMIG A.A., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, Osservatorio Costituzionale, aprile 2014, AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti
- DISPOTO G., A. DI GENNARO, *Bagnoli: una dis – missione possibile in Meridiana*, *Rivista di Storia e Scienze Sociali, Aree Deindustrializzate*, Viella Editore
- DONATIVI V., *Le societ  a partecipazione pubblica*, Milano, 2016
- FEBBRAJO A., *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1991
- FELICE E., *Le politiche regionali in Italia e nel Regno Unito (1950 -1989)* in *Rivista economica del Mezzogiorno*, XVI, 2002, n. 1-2
- FELICE E., LEPORE A., PALERMO S., *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2017
- FERRARA A., *L'esercizio indiretto delle funzioni*, in STAIANO S. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Giappichelli Editore, 2016, Torino

- FERRARA R., *La pubblica amministrazione fra autorità e consenso: dalla "specialità" amministrativa ad un diritto amministrativo di garanzia?*, Padova, Cedam, 1998
- FERRARA R., *Procedimento amministrativo. Semplificazione e realizzazione del risultato: dalla libertà dall'amministrazione alla libertà dell'amministrazione?* in *Dir. e soc.*, n.1 2000
- FERRARA R. – SICARDI S. (a cura di), *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministrativisti e costituzionalisti a confronto*, Padova, 1998
- FERRARI E., *Amministrative di ripristino in Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 5, 2015
- FERRARI E., *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrativa di ripristino*, in LORENZOTTI F. e FENNI B., (a cura di) *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione* - Editoriale Scientifica, 2015
- FIORANI L.G., *Società pubbliche e fallimento*, in *Giur. comm.*, 2012
- FIorentino L. (a cura di), *L'organizzazione centrale dello Stato tra tentativi di innovazione e conservazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012
- FIorentino L., GNES M., SALTARI L., *Il falso decentramento italiano a dieci anni dalla riforma della Costituzione*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, 2013, consultabile su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)
- FIorentino L., *L'organizzazione amministrativa in La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Madaia) e ai decreti attuativi* (a cura di) Bernardo Giorgio MATTARELLA ed Elisa D'ALTERIO, presentazione di Marianna MADIA, Norme e Tributi, Monografie, 2017, Il Sole 24 Ore
- FIorentino L., *Una burocrazia di eccellenze per interagire con i privati*, il *Rinnovamento della macchina centrale*, il Sole 24 ore, 21 agosto 2018
- FORTUNATO G., *La questione meridionale e la riforma tributaria*, in *Id.*, Il Mezzogiorno e lo Stato italiano, Vallecchi, Firenze 1973

- FOSCHINI G., *Quindici passi*, Galleria Fandango, 2009
- FRACCHIA F., *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., RASON OLIVETTI N. (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, Bari, Editori Laterza, 2008
- FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008
- FRACCHIA F., *Procedimento amministrativo e valutazione di impatto ambientale* in R. FERRARA , (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale* Padova, Cedam, 2000
- FRIGERIO L., *Il punto sulla responsabilità del proprietario in materia di bonifica ed abbandono di rifiuti*, in Riv. giur. Amb., 2010
- GABRIELE F., *Considerazioni introduttive*, GABRIELE F. e NICO A.M. (a cura di) in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Carucci Editore, Bari, 2005
- GABRIELE F. e NICO A.M. (a cura di), in *La tutela multilivello dell'ambiente*, Carucci Editore, Bari, 2005
- GALASSO G., *Il Mezzogiorno. Da "questione" a "problema aperto"*, Manduria, Lacaita, Collana ANIMI, 2005
- GALETTA D.U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998
- GARZIA G., *Situazioni e prospettive della valutazione di impatto ambientale nell'ordinamento italiano*, in Riv. Giur. Rub., 1994
- GATTO A., *Lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Come partire da un problema per arrivare ad una risorsa*, Napoli, Tipografia Centro Stampa, 2008
- GEMELLI M., *Processi decisionali e qualità della vita (questione Bagnoli): il ruolo dei decisori in Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Giappichelli Editore, Torino, 2003
- GIANNINI M.S., *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni*, in AA.VV., *Le Regioni: politica e amministrazione*, Milano, 1973

- GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in Riv. trim. dir. pubbl.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Milano, 1939
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in Amm. Civ., vol. 7, 1959
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1950
- GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè vol. I, 1970
- GIARACCA M.P., Danno Ambientale, in CROSETTI A., FERRARA R., GALLO C.E., GRASSI S., SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, tomo IV, 2014
- GIGLIONI F., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in *Foro amm.*, 2009
- GIGLIONI F., *Imparzialità e sussidiarietà: due concetti contraddittori?* in [www.labsus.net](http://www.labsus.net), 2007
- GIGLIONI F., *La ridotta incidenza dei diritti fondamentali sul riparto di giurisdizione*, in *Gior.dir.amm.*, 2010
- GIGLIONI F., *La sussidiarietà orizzontale nella giurisprudenza italiana e comunitaria*, in *Labsus Paper* (2009), Paper n.11
- GIGLIONI F., *Le dinamiche prodotte dagli interessi ambientali sugli istituti di semplificazione della legge generale sul procedimento amministrativo*, in TUCCILLO S. (a cura di), *Semplificare e liberalizzare. Amministrazioni e cittadini dopo la legge 124 del 2015*, Napoli, ES, 2016
- GIGLIONI F., *Legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc.amm.*, 2015
- GIULIETTI W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012

- GNES M., *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, anno XXII, 2008
- GRAGNANI A., *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv.dir.civ.*, 2003
- GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè Editore, 2012
- GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, Giuffrè, 2007
- HINNA A., *Organizzazione e cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, Carocci Editore, 2009
- IANNOTTA L., *Diritto comune dello sviluppo, rispetto e soddisfazione dei diritti, efficacia ed economicità delle decisioni, Relazione al Convegno "Mezzogiorno e politiche di sviluppo"*, Napoli, Quaderni dell'IPE, 2000.
- KRAMER L., *EU Environmental Law*, 7th ed., London, 2011
- LA SPINA A. – ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011
- LAZZARA P., *L'azione amministrativa e il procedimento in cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale*, in DELLA CANANEA G. – DUGATO M. (a cura di) *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006
- LEDDA F., *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in FERRARA R. – SICARDI S. (a cura di) *Itinerari e vicende del diritto pubblico in Italia. Amministratori e costituzionalisti a confronto*, op. cit.
- LEONARDI R., *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998
- LEOTTA F. *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, n.1 anno 2017

- LO MONTE E., *Diritto penale e tutela dell'ambiente, Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Giuffrè Editore, Milano
- LOPILATO V. in “*La Conferenza di Servizi*” in “*La Riforma della Pubblica Amministrazione*” *Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi* a cura di MATTARELLA B.G. e D’ALTERIO E., N&T Monografie, Ed. Il Sole 24 ore, 2017
- LUCIANI F., *Funzione amministrativa, situazioni soggettive e tecniche giurisdizionali di tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2009
- LUPO S., *Storia del Mezzogiorno, questione meridionale, meridionalismo*, in *Meridiana* n. 32, 1998
- MACCANICO A., *Il Mezzogiorno e la questione istituzionale*, Monografia, Centro di Ricerca “Guido Dorso”, 1995
- MAGNO P. – GIOVE G., *Profili del nuovo diritto agrario e dell’ambiente*, Giuffrè Editore, Milano, 2006
- MARFELLA A., *Terra dei fuochi non è solo in Campania. I danni si estendono in tutta Italia*, *Ambiente e Veleni*, il Fatto Quotidiano, 23 maggio 2018
- MARINO I. M., *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, Milano, 2004
- MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme, L’innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, Saggi, 2017
- MATTARELLA B. G., *Potere amministrativo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006
- MATTARELLA B.G. e D’ALTERIO E. (a cura di), *La Riforma della Pubblica Amministrazione Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, presentazione di Marianna MADIA, *Norme e Tributi*, Monografie, Il Sole 24 Ore, 2017



- MATTARELLA B.G., *Il provvedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., 2003, Milano, Giuffrè, vol. I
- MATTARELLA B.G., *La riforma amministrativa: istruzioni per l'uso*, in *Burocrazia e Riforme, L'innovazione della pubblica amministrazione*, Il Mulino Saggi, 2017
- MAZZUCCA A., *Amianto. Per il caso Eternit una sentenza storica*, in *Ambiente sicurezza e lavoro*, 2012
- MELI M., *Il principio "chi inquina paga" ed il costo delle bonifiche*, in *Impresa e Mercato*, studi dedicati a Mario Libertini, Tomo I, Impresa e Società, Giuffrè Editore 2015
- MENEGHELLO M., *Ilva, "ok" UE ad Arcelor ma sotto condizioni. Calenda: "Ora manca solo l'accordo con i sindacati"*, *Il Sole 24 ore*, 8 maggio 2018
- MERLONI F., *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 2012
- MODUGNO F., *Poteri (divisione dei)*, in *Nss.dig.it.*, Torino, Giappichelli, 1966
- MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1996
- MORBIDELLI G., *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S.GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Olschki, Firenze, 2001
- NAPOLITANO G., *Amministrazioni multilivello e istituzioni sovranazionali* in *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2014
- NAPOLITANO G., *Le funzioni pubbliche. L'approntamento delle infrastrutture, il governo del territorio e la tutela dell'ambiente*, in *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, II edizione, Strumenti Il Mulino, 2017

- NAPOLITANO G., *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006
- NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996
- PAJNO A., *I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale*, in G. FALCON – B. MARCHETTI (a cura di) *Verso nuovi rimedi amministrativi?* Napoli, 2015
- PAJNO S., *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale* in *Amministrazione In Cammino*, 15 maggio 2017
- PAOLANTONIO N., *Denuncia di inizio attività e consenso tacito dell'Amministrazione*, in *Giust. Amm.*, 1, 2004
- PELLIZZONI L., *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, 2011, ed. *Il Mulino, Studi e Ricerche*,
- PESCOSOLIDO G., *Nozione, sviluppo economico e questione meridionale in Italia*, Rubettino, 2017
- PETTITI P., *Gestione e autonomia nelle società titolari di affidamenti*, Milano, 2016
- QUADRI COZZUTO M.R., *Problemi istituzionali della valutazione di impatto ambientale*, in *Foro it.*, 1989
- RAMAJOLI M., *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014
- RENNA M., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012
- RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012
- RESCIGNO F., *Equilibrismi giurisprudenziali ed equilibrio ambientale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013

- ROMANO A., *I caratteri originari della giurisdizione amministrativa e la loro evoluzione*, in *Dir.proc.amm.*, 1994
- ROMANO A., *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, 4. , Bologna Ed. Monduzzi, 2005
- ROMANO A., *Il procedimento amministrativo ed il suo impatto sulla cultura giuridica italiana*, in *Il magistero scientifico di Aldo Maria Sandulli, nel centenario della nascita (a cura di M. A. Sandulli)*, Napoli, 2016
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2015
- ROSSI G., *L'ambiente ed il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2010, n.11
- ROTIGLIANO R., *Ancora sui presunti obblighi di fare in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm. – TAR*, 2012
- SALANITRO V., *La bonifica dei siti contaminati nel sistema della responsabilità ambientale*, Colloqui in Ricordo di Giorgianni M., ESI, 2007
- SALVEMINI L., *Breve commento al Decreto emergenza rifiuti in Campania*, pubblicata su [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it) del 11 giugno 2008
- SANDULLI A.M., *Governo ed amministrazione*, in *Riv. trim.dir.pub.*, 1966
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, *Nss. Dig. It.*, XIII, Torino, Giappichelli, 1966
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940 (ristampa inalterata, Milano, 1964) e SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, in CASSESE S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006
- SANDULLI A.M., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 2003, vol. II
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, in *Scritti giuridici*, III, Napoli, 1990

- SANDULLI A.M., *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1997
- SANDULLI M. A., *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.it*, 17, 2015
- SANDULLI M.A., *Principio di legalità ed effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Dir. e soc.*, 4, 2015
- SANDULLI M.A., (a cura di) *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, vol.II
- SANNINO C., *Liti Lega – M5S a Bagnoli l'ultima puntata*, pubblicato su *la Repubblica*, Napoli, 30 agosto 2018
- SCOCA F.G., *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli
- SCOCA F.G., *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Dir.amm.*, 1, 1995
- SEPE O., *Partecipazione e garantismo nel procedimento amministrativo*, in *Riv.Trim.Dir.Pubbl.*, Milano, 1992
- SGUBIN C., *Crisi industriali complesse e accordi di Programma*, Torino, 2013
- SICLARI D., *L'evoluzione dei pilastri della "democrazia ambientale": "partecipazione pubblica" e "accesso alla giustizia"*, *Dereito*, 2011, vol.20
- SPASIANO M.R., *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa* (con il coordinamento di D.U. GALLETTA e M. GIGANTE), Milano, Giuffrè, 2010
- SPASIANO M. R., *Riflessioni sparse in tema di semplificazione amministrativa*, in POLLICE A., e SPASIANO M.R. (a cura di) *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli Editore, 2009
- STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006

- STIGLITZ J.E., *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006
- SVIMEZ (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, ed. Il Mulino, 2016
- SVIMEZ (RAPPORTO 2017), *Sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, 2017
- TORCHIA L. (a cura di), *Attraversare i confini. Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese*, Bologna, Il Mulino, 2017
- TORCHIA L., (a cura di) *Amministrazione e tutela dell'ambiente in La dinamica del diritto amministrativo, Dieci lezioni*, Strumenti Il Mulino, 2017
- TORCHIA L., *Guida alla ricerca per giovani giuristi* (con S. Battini, L. Casini, S. Cassese, E. Chiti, B.G. Mattarella, G. Napolitano, A. Sandulli, G. Vesperini), Edizioni IRPA, 2012
- TORCHIA L., (a cura di) *Il diritto di informazione e partecipazione nei procedimenti ambientali in La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, Strumenti, Il Mulino, 2017
- TORCHIA L., (a cura di) *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli ostacoli, i nodi. Studi di caso per uscire dal labirinto*, in *I nodi della Pubblica Amministrazione*, IRPA Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, Editoriale Scientifica, 2016
- TORCHIA L., *La dinamica del diritto amministrativo, Dieci Lezioni*, (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2017
- TORCHIA L., (a cura di) *Le funzioni in La dinamica del diritto amministrativo*, Strumenti, Il Mulino, 2017
- TRIMARCHI F., *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005
- TURRI M., *Il controllo successivo sulla gestione della Corte dei conti: esame di un referto (la gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari del Governo) in ottica economico – aziendale*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2008

- VANDELLI L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Bologna, 2006
- Ved. DE MARZO B., *Un piano per arrivare alla nuova Ilva*, in *La Gazzetta di Taranto*, 22 novembre 2015.
- VESPERINI G., *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, vol. XXII, 2016
- VESPERINI G., *Quale riforma per le autorizzazioni amministrative?* in *Giorn. dir. amm.*, vol. XXII, 2016
- VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Saggi Tascabili, Editori Laterza, 2003
- VILLARI P., *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Bari, Laterza, 1972
- ZITO A., *Profili funzionali del procedimento*, in CERULLI IRELLI V. (a cura di) *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene Editore, 2006