

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

1-2017

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Ambiente 1986-2016

UMBERTO FANTIGROSSI

Riflettere sullo stato del diritto ambientale in Italia a trent'anni dal primo numero della Rivista giuridica dell'Ambiente comporta di considerare, per prima cosa, come si presentava il settore in quel momento o, meglio, come lo giudicavano coloro che hanno promosso ed animato in quella prima fase la rivista stessa.

Il primo contributo che appare firmato è quello di Stefano Nesporspor¹ che nel riferire degli sviluppi del periodo appena trascorso e che viene fatto partire dal noto saggio di Giannini del 1973 sui diversi aspetti giuridici dell'ambiente, parla di un panorama profondamente mutato, non tanto a livello legislativo e istituzionale, quanto sul piano della cultura giuridica complessiva. Si osserva che si è verificata un'ascesa ed un consolidamento del diritto ambientale come disciplina di studio, di ricerca e di insegnamento autonoma, generale e pluricomprendiva, giungendo anche ad affermare che ormai il concetto stesso di ambiente è divenuto una nozione giuridica omnicomprensiva e, almeno per alcuni, unitaria e globale anche se per molti versi approssimativa e incompleta. Nesporspor non esitava in quella occasione a sostenere che si è verificata un'affermazione del diritto ambientale nel nostro paese e che di essa sono responsabili tre diversi fattori: la giurisprudenza, l'influsso comunitario ed internazionale e la spinta verso il decentramento politico ed amministrativo. Viene osservato che i primi due di questi fattori sono svincolati da rapporti di diretta rappresentatività con la società italiana, nella quale, peraltro, non vengono riconosciute come presenti e determinanti per determinate un salto in avanti

¹ S. NESPOR, *Ambiente 1973-1986*, in questa *Rivista*, 1986, 1, pp. 1-8.

o meglio una rottura con l'assetto precedente i movimenti ambientalisti: il che avrebbe rappresentato un elemento significativo di diversità del caso italiano, caratterizzato, al contrario, dall'immissione della problematica ambientale all'interno della più vasta cultura progressista.

Nespor non esita infine ad indicare proprio nella produzione legislativa e nelle prassi amministrative regionali e locali la principale spinta propulsiva e di innovazione del settore.

Una propensione a dare maggior fiducia alla periferia del sistema istituzionale che si riconosce anche nel secondo saggio del numero uno della rivista, quello di Valerio Onida² che prende in esame il tema della ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione, all'indomani dell'istituzione del nuovo Ministero per l'ambiente. Si coglie peraltro un atteggiamento complessivamente meno ottimista, che registra l'attribuzione al nuovo organismo competenze esclusive solo in pochi ambiti e quindi il permanere del carattere settoriale degli apparati amministrativi preposti al settore, nonché il paradosso di un passaggio da una situazione in cui l'ambiente era "orfano" di tutori ad un contesto istituzionale in cui i tutori sono tanti e forse troppi, sia a livello centrale che periferico. Da qui il problema di assicurare il raccordo fra i diversi livelli di governo e le difficoltà insite in un assetto organizzativo, replicato sia al centro sia in periferia, che divide i problemi per risorse ignorando o comunque non dando adeguato rilievo alle relazioni e alle interferenze tra esse. Quanto alla ripartizione tra amministrazioni centrali ed enti territoriali, Onida considera le Regioni le naturali candidate all'esercizio di molte competenze ambientali, ma osserva che il trasferimento dallo Stato alle Regioni di molte delle competenze più rilevanti dal punto di vista della tutela ambientale non è stato né immediato né facile e che è già in atto una tendenza riappropriativa dei poteri centrali, anche sulla spinta di forze culturali fortemente interessate ai temi della tutela ambientale ma legate ad una antica diffidenza nei confronti delle autonomie locali. E' in ogni caso indicato come possibile luogo di sintesi e di composizione delle diverse prospettive di intervento, quello della disciplina dell'uso del territorio, ritenendosi che potesse essere la potestà di pianificazio-

² V. ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella Pubblica amministrazione*, in questa *Rivista*, 1986, 1, pp. 9-27.

ne quella che poteva fare delle Regioni e degli enti locali i soggetti principali degli interventi pubblici che incidono sulla salvaguardia e la promozione degli interessi ambientali.

Il diritto ambientale oggi si presenta certamente diverso e ben più complesso di quello di trent'anni fa, anche se i nodi non si sono sciolti ma semmai ancor più aggrovigliati³. Vi è certamente una maggiore consapevolezza dei limiti del diritto a rapportarsi con le altre scienze che si occupano dell'uomo e della sua relazione con la natura e delle difficoltà del legislatore e di conseguenza della pubblica amministrazione e della giurisdizione di definire un complesso organico di regole e di darne piena attuazione, consentendo agli interessi in conflitto di trovare un'equa espressione e composizione. La definizione di ambiente come valore costituzionale di rango primario e l'individuazione di una serie di principi che devono presiedere l'azione di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati, costituiscono passi in avanti importanti e che connotano in positivo questi tre decenni. Abbiamo infatti una cornice legislativa più definita che unisce nel cosiddetto codice dell'ambiente del 2006, come significativamente modificato nel 2010, le principali discipline di settore, facendole appunto precedere dai principi di derivazione comunitaria, primo fra tutti quello dello sviluppo sostenibile.

Un diritto "per principi" dovrebbe peraltro essere caratterizzato da un sistema delle fonti ordinato e soprattutto rispettato dai vari livelli di produzione, il che ancora non avviene. Né è stato ancora posto all'attenzione il rilievo che la "bulimia" legislativa, che è una patologia che non interessa certamente solo il diritto ambientale⁴, può essere curata in modo drastico non tanto ampliando o diminuendo le competenze di uno o dell'altro dei soggetti che emanano norme, ma piuttosto prendendo atto che gli attuali quattro livelli (comunitario, statale, regionale, locale) sono insostenibili e creano una condizione permanente di incertezza, di illegalità e di conflittualità non solo nella società ma anche tra le istituzioni. Si pensi soltanto alla tematica dei rifiuti e delle bonifiche dove in conseguenza delle conclamate inadempienze

³ Una buona visione d'insieme è quella di S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, Voce *Enc. del Dir.*, *Annali I*, Milano, 2007, pp. 1114-1141 ed ivi ampia bibliografia.

⁴ Cfr. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi*, Bologna, 2011.

dell'Italia rispetto agli obiettivi ed ai vincoli della normativa comunitaria e al diffuso abusivismo, si assiste al tentativo dello Stato di porre a carico dei Comuni gli oneri economici delle sanzioni⁵.

Ma se spostiamo l'attenzione dal livello della legislazione a quello dell'amministrazione, troviamo che sono stati proprio gli strumenti dell'informazione e della partecipazione procedimentale – che in campo ambientale avrebbero dovuto trovare il settore di elezione per la loro attuazione – ad incontrare al contrario le maggiori difficoltà. E questo non solo a livello di amministrazioni centrali e di grandi opere, ma anche e soprattutto a livello locale, dove troppo spesso gli amministratori ed i burocrati hanno visto con insofferenza la presenza attiva di cittadini e comitati nei processi decisionali. Il procedimento amministrativo aperto e partecipato si è molte volte trasformato in una corsa a strappare un consenso il più veloce possibile ad interventi ed opere da approvare a scatola chiusa, con la conseguenza di spostare sul contenzioso e quindi sulla giurisdizione i conflitti non risolti. Il che ha determinato una tendenza dei giudici, in primo luogo proprio di quelli amministrativi, ad interpretare restrittivamente gli istituti processuali di accesso alla tutela, nei confronti sia dei singoli cittadini sia delle formazioni sociali⁶.

E quindi benchè si possa senz'altro ritenere che il ruolo della giustizia amministrativa in questi trent'anni sia stato importante per la crescita del diritto ambientale in Italia, in particolare per l'allineamento con l'ordinamento comunitario - si pensi ad esempio all'istituto della valutazione d'impatto ambientale⁷ – non si può peral-

⁵ Utilizzando il meccanismo del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazione del diritto dell'Unione europea, di cui all'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

⁶ Cfr. T.A.R. Campania, Sez. III, 13 gennaio 2015 ed ivi riferimenti alla giurisprudenza più recente in materia di legittimazione ad agire di cittadini singoli e di associazioni e comitati; in tema cfr. A. BONASIO, *Trama ed ordito della tutela ambientale*, in questa *Rivista* 2015, 1, pp. 82-88.

⁷ Si veda Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; a volte peraltro i giudici amministrativi appaiono restii ad utilizzare i poteri istruttori di cui pure dispongono, in particolare dopo la riforma processuale del 2010, per verificare la completezza ed adeguatezza delle valutazioni tecniche che i proponenti degli interventi apportano nel procedimento al fine di ottenere le autorizzazioni e che le PA recepiscono acriticamente: per un caso di questo tipo si veda T.A.R. dell'Emilia-Romagna, Parma, 30 giugno 2016, n. 218.

tro affermare che si sia raggiunto quel superamento dell'impostazione individualista del processo amministrativo che la migliore dottrina amministrativistica indicava, già alla fine degli anni settanta del secolo scorso, come necessario "per consentire alla socialità di adire alla giustizia amministrativa"⁸.

Il governo dell'ambiente resta ancora oggi confuso e frammentato e certamente la mancata realizzazione di riforme istituzionali organiche e radicali fa sentire i propri effetti negativi nella gestione del territorio e delle risorse ambientali più che in altri settori. La fiducia che la regionalizzazione e il potenziamento dei livelli di governo locale sarebbero stati i fattori principali di affermazione dei principi del diritto ambientale è stata certamente mal riposta.

Ora siamo alla vigilia di un *referendum* su una riforma costituzionale che orienta nuovamente il fulcro del sistema verso il centro e punta alla semplificazione dei processi legislativi, entrambi indirizzi che in campo ambientale solo auspicati da molte parti.

L'occasione di questa riflessione sarebbe parziale se non prendesse in considerazione anche il ruolo dell'avvocatura specializzata⁹. Gli avvocati possono e devono infatti operare per assicurare una migliore effettività del diritto ambientale e perché i principi e gli obiettivi della legislazione di settore trovino attuazione prima ed indipendentemente dal ricorso al contenzioso. Occorre che questo loro ruolo di "ingegneri" del buon procedimento amministrativo e quindi in ultima analisi della buona amministrazione ambientale venga percepito anche a livello sociale, superando la stantia immagine dell'azzeccagarbugli. In questa direzione anche la nostra amata rivista potrà svolgere nei prossimi anni un importante e prezioso ruolo.

⁸ F. BENVENUTI, *La giustizia amministrativa come funzione dello Stato democratico*, ora in *Scritti giuridici*, Vol. IV, Milano, 2006, pp. 3536-3552.

⁹ Per una più ampia riflessione su questo tema rinvio a U. FANTIGROSSI, *Il futuro della giustizia amministrativa oggi*, *Liuc eBook*, Castellanza (VA), 2016, in www.liuc.it.

UMBERTO FANTIGROSSI

Ambiente 1986-2016

L'autore ripercorre i trent'anni trascorsi dalla fondazione della Rivista giuridica dell'Ambiente mettendo a confronto l'analisi della materia contenuta nel primo numero della rivista con la situazione attuale.

Ricorda i nodi principali già individuati allora da coloro che hanno promosso ed animato il progetto editoriale in quella fase e che appiano ancora oggi problematici e cerca di individuare lo stato dell'arte in questo campo. La definizione di ambiente come valore costituzionale di rango primario e l'individuazione di una serie di principi che devono presiedere l'azione di tutti i soggetti dell'ordinamento, pubblici e privati, costituiscono passi in avanti importanti e che connotano in positivo questi tre decenni. Abbiamo infatti una cornice legislativa più definita che unisce nel cosiddetto codice dell'ambiente del 2006, come significativamente modificato nel 2010, le principali discipline di settore, facendole appunto precedere dai principi di derivazione comunitaria, primo fra tutti quello dello sviluppo sostenibile. Spostando l'attenzione dal livello della legislazione a quello dell'amministrazione l'Autore segnala che sono stati proprio gli strumenti dell'informazione e della partecipazione procedimentale ad incontrare molte difficoltà. L'Articolo si conclude con una riflessione sul ruolo dell'avvocatura specializzata: gli avvocati possono e devono infatti operare per assicurare una migliore effettività del diritto ambientale e perché i principi e gli obiettivi della legislazione di settore trovino attuazione prima ed indipendentemente dal ricorso al contenzioso.

The author retraces thirty years since the foundation of the Environmental Juridical Review by comparing the analysis of the material contained in the first issue of the review with the current situation.

He focuses on the main topics already located by those who have promoted and animated the editorial project at that stage and are still problematic today and try to locate the state of the art in this field. The definition of the environment as a constitutional value of primary rank and the identification of a set of principles that must preside over the action of all public and private actors, are important steps forward and positively affect these three decades. In fact, we have a more definite legislative framework that combines in the so-called environmental code of 2006, as significantly altered in 2010, the main disciplines of the sector, placed after the EU principles, first of all that of sustainable development. By shifting the attention from the level of legislation to that of the administration, the author points out that the tools of information and procedural participation encountered many difficulties. The article concludes with a reflection on the role of specialized lawyers: lawyers can and must act to ensure a better effectiveness of environmental law and to implement the principles and goals of sectoral legislation before and independently of litigation.