

*Collana Nuove Autonomie*

COLLETTANEE

26



**SCRITTI IN ONORE DI  
MARIA IMMORDINO**

a cura di

Guido Corso, Franco Gaetano Scoca  
Antonio Ruggeri, Giuseppe Verde

con il coordinamento redazionale di

Cristiano Celone, Nicola Gullo, Marco Ragusa

volume II

Editoriale Scientifica  
Napoli

I Curatori ringraziano sentitamente i dottori Carla Di Martino, Francesco Giacalone, Vincenzo Mitra, Giuseppe Poderati e Giulia Torta per aver seguito la raccolta degli Scritti fino alla pubblicazione dei volumi.

I Curatori ringraziano l'Irfis per aver sostenuto la pubblicazione dell'Opera.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-346-4

## Indice

### VOLUME II

Filippo D'Angelo, <i>Esecuzione del contratto d'appalto e interesse pubblico (appunti per una revisione teorica)</i>	1017
Simona D'Antonio, <i>Doveri amministrativi inderogabili e diritti inviolabili degli stranieri</i>	1029
Mariaconcetta D'Arienzo, <i>La dimensione «forte» della potestà legislativa statale tra livelli essenziali di assistenza e tutela della salute, con una postilla alla sentenza della Corte cost. n. 37/2021</i>	1051
Domenico D'Orsogna, <i>Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane</i>	1071
Marina D'Orsogna - Giuseppe Piperata, <i>Territorialità e specialità nel governo multilivello della gestione dell'acqua</i>	1093
Maria De Benedetto, <i>Pandemia, diseguaglianze, perequazione: riforme e/o ri-forma?</i>	1133
Gabriella De Giorgi Cezzi, <i>Differenziazione e livelli essenziali delle prestazioni</i>	1147
Luciana De Grazia, <i>Brevi note sui modelli organizzativi della pubblica amministrazione. Profili comparativi</i>	1155
Francesco de Leonardis, <i>Il suolo come "infrastruttura ambientale" e il ruolo dei rifiuti organici per la sua tutela</i>	1181
Rosanna De Nictolis, <i>Il nuovo rito immediato dell'art. 72-bis cod. proc. amm.</i>	1211

Ambrogio De Siano, <i>La riscossa della partecipazione. Note brevi sulla decadenza dei vizi formali</i>	1227
Salvatore Dettori, <i>Libertà di impresa e clausole sociali negli appalti pubblici: riflessioni a margine del D.L. 31 maggio 2021 n. 77</i>	1239
Giuliana Di Fiore, <i>La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"</i>	1267
Biagio Gianluca Di Mauro, <i>Brevi riflessioni sul preavviso di rigetto dopo il decreto semplificazioni n. 76 del 2020</i>	1291
Giuseppe Falcone, <i>'Legibus et moribus' in Gai 1.1</i>	1321
Chiara Feliziani, <i>Proroga ex lege delle concessioni balneari e giurisprudenza amministrativa: in attesa della pronuncia dell'Adunanza Plenaria</i>	1331
Rosario Ferrara, <i>Abuso d'ufficio e discrezionalità amministrativa: alle origini del problema</i>	1361
Fabrizio Figorilli, <i>Contraddittorio ed interdittive antimafia: dalla rete di contenimento della giurisprudenza interna e comunitaria al colpo d'ala del legislatore</i>	1389
Enrico Follieri, <i>La monografia di Maria Immordino "Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento", antesignana della normativa dettata dall'art. 21 quinquies l. 7 agosto 1990 n. 241</i>	1417
Cristiana Fortini - Fabrício Motta, <i>Decisão coordenada</i>	1429
Fabrizio Fracchia - Pasquale Pantalone, <i>Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy</i>	1451
Fabio Francario, <i>Il pasticciaccio parte terza. Prime considerazioni su Corte di Giustizia UE, 21 dicembre 2021 C-497/20, Randstad Italia spa</i>	1471
Claudio Franchini, <i>I settori di rilevanza economica non tradizionali</i>	1481

- Emerson Gabardo, *Eficiencia y legitimidad del estado en el siglo XXI: el moralismo simbólico en Brasil* 1497
- Diana-Urania Galetta - Stefano D'Ancona - Paolo Provenzano, *Soccorso istruttorio e pubblica amministrazione digitalizzata: riflessioni sulle 'magnifiche sorti e progressive' di un istituto dal grande potenziale, ma ancora largamente sottoutilizzato* 1511
- Fortunato Gambardella, *Lavoro agile e processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Qualche considerazione intorno al ruolo del Responsabile per la transizione al digitale* 1533
- Fernando García Rubio, *Los paisajes culturales. Breve introducción al régimen jurídico-administrativo* 1545
- Loredana Giani, *Amministrazione e processi inclusivi. Spunti di riflessione per una cultura della rete dei servizi alla persona* 1569
- Annalaura Giannelli - Paolo Provenzano, *L'arbitrato in materia di contratti pubblici e PNRR: l'ordinamento al bivio tra diffidenza e valorizzazione delle sue potenzialità deflattive del contenzioso* 1601
- Edoardo Giardino, *Perplessità decisionale e intellegibilità del potere* 1623
- Valentina Giomi, *Dimensione unitaria dell'interesse finanziario europeo e frammentazione delle tutele. Gli (auspicabili) spazi del giudice contabile nel rafforzamento della protezione di un bene giuridico comune* 1661
- Annalisa Giusti, *"Rapidità", "esattezza" e "amministrazione di risultato": la rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza del Paese* 1703
- Marcella Gola, *Paesaggio e dintorni* 1719
- Guido Greco, *L'illecito anticoncorrenziale, il sindacato del giudice amministrativo e i profili tecnici opinabili* 1737

Nicola Gullo, <i>Transizione ecologica e promozione delle energie rinnovabili. Verso una dequotazione del paesaggio?</i>	1761
Annarita Iacopino, <i>Il duplice ruolo del patrimonio culturale: veicolo di cultura e volano per lo sviluppo del territorio</i>	1785
Giovanna Iacovone, <i>Potere cautelare amministrativo e autotutela</i>	1801
Lucio Iannotta, <i>Normalità apparente della proroga ultra limina dello stato di emergenza da COVID-19</i>	1821
Margherita Interlandi, <i>Spunti di riflessione sul giusto processo contabile nella prospettiva della tempestività della tutela</i>	1835
Emmanuel Jiménez Franco, <i>Controversias en la práctica administrativa de la lucha contra la corrupción y el crimen organizado</i>	1861
Rodrigo Luís Kanayama - Ilton Norberto Robl Filho, <i>A literatura jurídica brasileira e a independência dos Tribunais de Contas: um escrito em homenagem a Maria Immordino</i>	1881
Giuseppe Lauricella, <i>La "Costituzione europea" e il processo federativo dell'Unione</i>	1897
Juan José Lavilla Rubira, <i>Las obligaciones de servicio público en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>	1913
Roberto Leonardi, <i>La tutela dell'ambiente, il silenzio assenso e la costituzionalizzazione dell'interesse ambientale</i>	1927
Giovanni Leone, <i>Onestà ed efficienza</i>	1965
Mario Libertini, <i>Sul principio di gestione sostenibile delle imprese</i>	1993
Sebastiano Licciardello, <i>La tutela dei diritti dei disabili tra giudice ordinario e giudice amministrativo</i>	2005
Fiorenzo Liguori, <i>La discrezionalità tecnica nel pensiero di Errico Presutti: una categoria "a tempo"</i>	2019

Paola Lombardi, <i>La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR</i>	2037
Roberta Lombardi, <i>Green pass ed obbligo vaccinale: questioni giuridiche aperte</i>	2057
Laura Lorello, <i>Conoscere per deliberare: la via dello Statuto della regione Sicilia</i>	2069



VOLUME II



ROBERTO LEONARDI

## LA TUTELA DELL'AMBIENTE, IL SILENZIO ASSENSO E LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELL'INTERESSE AMBIENTALE

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Riflessione critica sull'art. 17 bis, LPA. – 3. Riflessione propositiva in materia ambientale.

### 1. Considerazioni introduttive

Il tema della tutela dell'ambiente<sup>1</sup> e quello del silenzio<sup>2</sup> sono già

<sup>1</sup> In materia ambientale la bibliografia è amplissima. Si rinvia a M. IMMORDINO, *Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia*, in *Aedon*, n. 1/2003, anche in *Studi economico-giuridici* (vol. LIX, 2001-2002). In memoria di Franco Ledda, I, Torino, 2004; ID., *L'incidenza dell'abusivismo sull'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, 713 ss., e bibliografia *ivi* indicata; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018; G. ROSSI, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2018; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2018, 1505 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2018; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016; ID., *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO, R. FERRARA, a cura di, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, I, 2012, 299 ss.; C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, 2014, 399 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007; N. LUGARESÌ, a cura di, *Nuovo codice dell'ambiente*, Rimini, 2009; S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, a cura di, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di, G. CORSO, V. LOPILATO, Milano, 2006, 310 ss.; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 1521 ss.; ID., *Ambiente (Dir. Amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di, S. CASSESE, Milano, 2006, I, 204 ss.; M. IMMORDINO, *La tutela del paesaggio tra riparto di competenza e principio di collaborazione*, in *Foro it.*, 1986; ID., *Commento all'art 1, (L'autorizzazione paesaggistica)*, in M. LIBERTINI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6/1986; ID., *Commento all'art. 1-bis*, in M. LIBERTINI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6/1986; ID., *Commento all'art. 1-ter*, in M. LIBERTINI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5/6/1986; ID., *Commento all'art. 1-quinquies*, in M. LIBERTINI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6/1986; ID., *Commento all'art. 2*, in M. LIBERTINI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: legge 8 agosto 1985, n. 431*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5-6/1986; ID., *Dal decreto Galasso alla legge 241 del 1985: la tutela del paesaggio tra Stato e regioni*, in *Riv. giur. urb.*, 1985.

<sup>2</sup> Il tema del silenzio è oggetto di una costante ricerca scientifica. Si rinvia a M.A. SAN-

di per sé due temi complessi, frutto di una ormai risalente, ma sempre attuale, analisi dottrinale e giurisprudenziale - in un quadro legislativo multilivello, in continua evoluzione e non sempre chiaro - che negli ultimi decenni ha avuto il compito di dare risposte alle molteplici e diverse criticità che la materia ambientale, da una parte, e il silenzio della pubblica amministrazione, dall'altra, presentavano.

Soffermandoci, almeno per il momento, sull'ambiente, oltre alla sua nota *politicità, dinamicità e tecnicità*, la peculiare *trasversalità* della materia ambientale, e quindi la sua capacità d'incidere su una molteplicità d'interessi, secondo il principio d'integrazione, ha posto, innanzi tutto, il problema della definizione di una nozione giuridica di ambiente e la sua individuazione come materia, configurando, persino, una vera e propria "questione ambientale".

È noto che autorevole dottrina, negli anni in cui ebbe inizio una prima riflessione sistematica e dogmatica su tale tematica, escludeva che l'ambiente fosse configurabile come una materia e che si potesse pensare a una concezione giuridica unitaria di ambiente, riducendone così la tutela, e la considerava piuttosto "una somma di pluralità di profili giuridicamente rilevanti", evidenziando la stretta correlazione tra l'ambiente e altri interessi di tipo naturalistico, quali il paesaggio e i beni culturali, per fare solo due esempi; ovvero ancora l'ambiente era riconducibile alle diverse forme d'inquinamento e alle tematiche urbanistiche o del territorio in generale.

Nello stesso solco si è mossa la prima giurisprudenza, la quale, pur sostenendo il valore ambientale e la sua rilevanza giuridica a tal punto da farlo diventare da interesse a situazione giuridica soggettiva meritevole

DULLI, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, intervento del 1 aprile 2022, in corso di pubblicazione; Id., *Gli effetti novità in tema di s.c.i.a, silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, 2015, 17, 1 ss.; Id., *Le novità in tema di silenzio*, in *Il libro dell'anno del diritto* 2013, Roma, 2013, 1 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio-assenso in materia ambientale: considerazioni critiche all'art. 17 bis introdotto dalla cd. Riforma Madia*, in *www.federalismi.it*, 2015, 20, 1 ss.; A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013; E. ZAMPETTI, *Contributo allo studio del comportamento amministrativo*, Torino, 2012; E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio-assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in *Urb. app.*, 2009, 457 ss.; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, Milano, 1996; Id., *Silenzio della pubblica amministrazione*, in *Diz. dir. pubbl.*, VI, Milano, 2006, 5557; Id., *Silenzio assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del parco alla luce dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394*, in *Riv. giur. edil.*, 1992, 2.3, 61 ss.; Id., *Silenzio e procedimento amministrativo in Europa: una comparazione tra diverse esperienze*, Milano, 2006; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1970; A.M. SANDULLI, *Questioni recenti in tema di silenzio della Pubblica Amministrazione*, in *Foro it.*, 1949, III.

di tutela, ha dedotto la garanzia dell'ambiente da quella di altri interessi che già ricevevano tutela da parte dell'ordinamento.

È il caso della prima sentenza in materia ambientale della Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, in causa C - 120/78, la quale "individua una serie di esigenze imperative che possono giustificare restrizioni alla libera circolazione delle merci e fra queste la protezione della salute pubblica".

Così, allo stesso tempo, in ambito nazionale, la tutela dell'ambiente è stata in un primo tempo indirettamente garantita dalla tutela di altri diritti, quali la proprietà e la salute, per poi iniziare a profilarsi come una tutela autonoma con la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172, la quale, sulla base dell'art. 32 Cost., ha sostenuto un vero e proprio diritto alla salubrità dell'ambiente.

Dagli anni '80 in poi l'ambiente ha acquistato sempre più i connotati di una materia, "intesa come insieme omogeneo di competenze giuridiche, di poteri amministrativi, di centri d'imputazione giuridica e di situazioni giuridiche tutelabili" e questo percorso evolutivo è stato il frutto di un contributo articolato e costante proveniente dal diritto internazionale, dal diritto europeo e, non ultimo, dal diritto nazionale.

A quest'ultimo proposito sono rilevanti tre momenti per la definizione della materia ambiente: l'istituzione del Ministero dell'ambiente con la l. n. 349/1986, la cui organizzazione ha dato una sistematicità a quella che prima era una mera sommatoria di interessi; la riforma del Titolo V della Costituzione, ad opera della l. cost. n. 3/2001<sup>3</sup>, che ha esplicitamente inserito l'ambiente nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato e quella concorrente Stato-Regioni, rispettivamente all'art. 117, c. 2, lett. s) e art. 117, c. 3, Cost., e, infine, il d.lgs. n. 152/2006, il cd. Codice dell'ambiente (d'ora in avanti 'Codice'), che ha avuto il merito di tentare di ricondurre a sistema, in specifici settori, una materia la cui frammentazione normativa multilivello costituisce, tuttora, un profilo di forte criticità, come sottolineato in dottrina, sempre oggetto di moltepli-

<sup>3</sup> Cfr. M. IMMORDINO, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero Speciale 2019 • ANNO XL, *La scomparsa di un maestro e la sua eredità. In memoria di Luciano Vandelli*; R. FERRARA, *La 'materia ambiente' nel testo della riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 191 ss.; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 6, 735 ss.; ID., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, *ivi*, 2008, 3-4, 523 ss.; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 5, 611 ss.; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, *ivi*, 2006, 2, 207 ss.

ci direttive e di regolamenti comunitari di settore, di leggi d'attuazione, di decreti ministeriali, di delibere e di circolari interpretative.

Si pensi, a titolo esemplificativo, tra i più recenti e i più rilevanti, al d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104, Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 artt. 1 e 14 della l. 9 luglio 2015, n. 114<sup>4</sup>.

Nell'evoluzione della disciplina ambientale<sup>5</sup>, è stato particolarmente importante il contributo, nel cd. diritto costituzionale vivente, della Corte costituzionale che, dalla sentenza 28 maggio 1987, n. 210, ha configurato per la prima volta il diritto all'ambiente salubre come diritto della persona e quale interesse di una collettività che incide su un bene unitario comprensivo di tutte le risorse naturali.

La Corte ha, così, osservato che "l'ambiente rappresenta un bene immateriale unitario sebbene abbia varie componenti ciascuna delle quali può costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte nell'insieme riconducibili ad unità".

Per la Corte, *primarietà del valore costituzionale e ambiente* significa che gli interessi ambientali devono sempre essere presi in considerazione con una rappresentazione compiuta ed esplicita.

Premesso tutto ciò, pare opportuno sottolineare fin da ora, per dare un'indicazione di metodo, che tutti i profili critici attinenti alla materia ambientale non saranno oggetto di questo contributo, il quale, invece, si pone, il precipuo obiettivo di proporre qualche riflessione sull'applicazione legislativa dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici alla tutela dell'interesse ambientale per verificarne la compatibilità con i principi europei e nazionali a tutela dell'ambiente.

Il riferimento è all'art. 17 *bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, *Legge sul proce-*

<sup>4</sup> Sul Decreto VIA, cfr. *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, a cura di, R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO, Napoli, 2018, *passim*.

<sup>5</sup> M.A. SANDULLI, *Premessa: la crescente attenzione europea per l'ambiente e per lo sviluppo sostenibile (gli esempi dei contratti pubblici e dell'energia)*, in *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi*, a cura di, R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO, cit., 11 ss., afferma che "la tutela dell'ambiente, come diritto fondamentale della persona, e l'attenzione per uno sviluppo sostenibile assumono una rilevanza sempre maggiore nel contesto giuridico, sociale ed economico del terzo millennio. Ne è prova tangibile l'inserimento del ciclo di vita tra i criteri di valutazione delle offerte nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici".

*dimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi* (d'ora in avanti LPA), inserito dall'art. 3, l. 7 agosto 2015, n. 124, cd. Legge Madia, nel Capo IV della l. n. 241 dedicato alla *Semplificazione dell'azione amministrativa*, il quale ha introdotto quale istituto generale il *silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici*<sup>6</sup>.

L'art. 17 *bis*, c. 1 e 2, LPA, dispone che “nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti, nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, correlato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente”. Trascorso il termine previsto “senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Per un commento all'art. 17 *bis*, l. n. 241/1990, si rinvia a G. MARI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 853 ss.; P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle 'riforme Madia'*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, 897 ss.; L. DI GIOVANNI, *Il nuovo silenzio assenso interamministrativo fra esigenze di semplificazione e risvolti applicativi di complessità*, *ivi*, 645 ss.; M. D'ARIENZO, *La parabola della semplificazione procedimentale in materia ambientale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2017, 1, 267 ss.; F. APERIO BELLA, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni*, Relazione al Convegno *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2017; R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *www.federalismi.it*, 2016; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urb. e app.*, 2016, 765; G. MANFREDI, *Il tempo è tiranno: l'autotutela nella legge Madia*, *ivi*, 2016, 1, 5 ss.; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni; dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento 'orizzontale' all'interno della 'nuova amministrazione' designata dal Consiglio di Stato*, in *www.federalismi.it*; E. SCOTTI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni*, in A. ROMANO, a cura di, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 566 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale*, cit.; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della l. 7 agosto 2015 n. 124 sulle attività economiche*, cit.; ID., *Postilla editoriale*, cit.; A. BERTI SUMAN, *Il nuovo silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni (art. 17 bis, legge n. 241/1990) doveri di istruttoria e poteri di autotutela*, in *Foro amm.*, 2016, 1657 ss.; G. SCIULLO, *Legge Madia e amministrazione del patrimonio culturale: una prima lettura*, in *www.aedon.it*, 2015, 3.

<sup>7</sup> Sull'art. 17 *bis* si è espresso il Consiglio di Stato, Comm. Spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640, sul quale torneremo nel corso della ricerca. Su tale parere, v. C. VITALE, *Il silenzio assenso tra pubbliche amministrazioni: il parere del Consiglio di Stato*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 1, 95 ss.; P. MARZARO, *Silenzio assenso tra amministrazioni: dimensione e contenuto di una nuova figura di coordinamento orizzontale all'interno della nuova ammi-*

L'art. 17 *bis*, LPA, si spinge, poi, oltre e al c. 3 prevede che “le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano anche ai casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini (...)”.

Gli unici segni di rallentamento della corsa verso la semplificazione dei procedimenti amministrativi ambientali sono rappresentati dal termine entro il quale si forma il silenzio assenso che è esteso dal c. 3 a 90 giorni, ritenuto dalla stessa Corte costituzionale già di per sé elemento a tutela dell'ambiente, e dall'esclusione del silenzio assenso in materia ambientale qualora “disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi”.

A queste previsioni si deve, poi, aggiungere quanto disposto, in tema di conferenza di servizi, dal d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, recante *Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2016 n. 124*, che ha modificato gli artt. 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater*, 14 *quinquies*, LPA, anche in questo caso con un impatto sulla materia ambientale che verrà analizzato, prevedendo forme di silenzio e di superamento del dissenso proveniente dalle amministrazioni preposte alla tutela dell'interesse ambientale<sup>8</sup>.

*nstrazione disegnata dal Consiglio di Stato*, in *www.federalismi.it*, 2016, 19, 9 ss., in cui si riflette sull'assenza di richiami nell'ambito del parere del Consiglio di Stato alla necessità di intervenire adeguatamente anche sulla organizzazione della pubblica amministrazione, allo scopo di assicurare l'esercizio espresso delle funzioni. In questi termini, v. F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art 17 bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *www.federalismi.it*, 2015, 15, 1 ss.; critico per la mancata differenziazione degli interessi R. FERRARA, *Lo Stato di diritto fa bene all'economia. Alcune note in margine alla cd. legge Madia in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, 4.

<sup>8</sup> Si rinvia a G. PAGLIARI, *La conferenza di servizi*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 704 ss.; G. VESPERINI, *La nuova conferenza di servizi*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 578 ss.; S. BATTINI, a cura di, *La nuova disciplina della conferenza di servizi*, Roma, 2016; L. DE LUCIA, *La conferenza di servizi nel d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 12 ss.

Cfr. M. RAMAJOLI, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2016, 347 ss. L'A. rileva, fra le contraddizioni che contribuiscono al fallimento del progetto di modernizzazione del diritto amministrativo, la circostanza che se da un lato l'ordinamento s'ingegna di accrescere il catalogo degli strumenti giuridici a tutela del singolo contro il silenzio della pubblica amministrazione, dall'altro lato detti strumenti “generano innumerevoli problemi che rendono più tranquillizzante per il privato ricorrere al tradizionale modello provvedimentale espresso”. Sull'argomento, con specifica attenzione alle incertezze sul piano processuale, A. ROMEO, *Brevi note in tema di silenzio della p.a. e obbligo di provvedere*, in *Foro amm. - CdS*, 11/2003, 3481 ss.

In questo modo, la cd. Riforma Madia<sup>9</sup> ha superato il limite oltre il quale il processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi non si era mai spinto, facendo 'incontrare' in modo significativo e generalizzato, nel nome di una semplificazione amministrativa funzionale che implica inevitabili *rischi* sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente, l'istituto del silenzio assenso e la tutela dell'interesse ambientale. In tal senso, sono state persino introdotte tecniche di superamento semplificato degli ostacoli frapposti da tale interesse nell'ambito di strumenti di coordinamento tradizionalmente impiegati nella materia ambientale, come, appunto, la conferenza di servizi.

Così, nella consolidata tensione procedimentale tra garanzia e pluralismo, da una parte, ed efficienza e celerità, dall'altra, le più recenti norme di riforma del procedimento amministrativo hanno ritenuto prioritaria

<sup>9</sup> Per un inquadramento generale della cd. Riforma Madia, v. B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma. La riforma della Pubblica Amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Gior. dir. amm.*, 2015, 5, 621 ss.; E. FOLLIERI, *La riforma della pubblica amministrazione nella L. 7 agosto 2015, n. 124 ed il ruolo della dottrina*, in *www.giustamm.it*, 11/2015; M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2015, 641; M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, 17/2015; D.U. GALETTA, *La trasparenza per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1019 ss.; F. DE LEONARDIS, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in ALB. ROMANO, a cura di, *L'azione amministrativa*, Torino 2016, 2 ss.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 65 ss.

Secondo una parte della dottrina, con la Riforma Madia, il legislatore ha introdotto i rimedi sbagliati per affrontare l'inefficienza della pubblica amministrazione, la quale richiederebbe maggiori responsabilità e più controlli, e non la riduzione del potere discrezionale attraverso l'inserimento di automatismi "sia nella organizzazione (vedi rotazione obbligatoria dei dirigenti e del personale) che nel processo decisionale (come il valore endo e eso-procedimentale del silenzio, reso equivalente all'assenso o alla stessa determinazione finale)".

In questi termini, v. M. CAMMELLI, *Pubblica amministrazione: domande forti, risposte deboli*, in *Astrid Rassegna* – n. 5/2017, secondo il quale "l'idea di "amministrare senza amministrazione" può concretizzarsi o attraverso la sostituzione del legislatore alla PA, con misure concrete adottate in veste legislativa (leggi provvedimento) o con dispositivi autoapplicativi, la cui operatività cioè è affidata ad automatismi (zero discrezionalità amministrativa) o spostata direttamente all'esterno e alle condotte dei destinatari delle misure o attraverso la banalizzazione degli apparati in chiave difensiva, in base al tacito ma inequivocabile principio secondo il quale se proprio non si può evitare la PA, si deve cercare almeno di renderla innocua".

Favorevole alla Riforma E. GIARDINO, *L'individuazione, la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2017.

l'efficienza e il risultato ad ogni costo, in una pericolosa dimensione sempre più economica dei modelli amministrativi, nei quali la semplificazione assume un valore in sé e viene attribuito al fattore tempo un *valore ordinamentale fondamentale*, anche in relazione ai cd. interessi sensibili, tra cui l'ambiente, quale bene a protezione costituzionale necessaria.

Semplificando gli strumenti di coordinamento, emerge in tutta la sua criticità il tema della compressione della tutela ambientale e, più in generale, il limite oltre il quale non dovrebbe mai spingersi la semplificazione procedimentale, la quale, da *mezzo* quale è, diventa *fine* solo per mal celare dietro a forme di silenzio assenso o dietro a istituti di 'pseudoliberalizzazione' la ormai fisiologica complessità e inefficienza dell'organizzazione amministrativa<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Sul tema, v. M. IMMORDINO, *Codificazione, semplificazione, qualità delle regole e certezza del diritto*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Atti del Convegno di Roma, su "Codificazione, semplificazione e qualità delle regole"*, Milano, 2005; M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edil.*, 2008, I, 37 ss.; ID., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 5, 649 ss.

Sul tema già da tempo E. CASSETTA, *Le difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 3-4, 335 ss., affermava che "non tutti gli interessi tollerano una disciplina procedimentale semplificata, non potendosi rinunciare a una corretta ponderazione di valori in relazione a interessi quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio, la salute ecc.

Cfr., altresì, M. IMMORDINO, *La difficile attuazione degli istituti di semplificazione documentale. Il caso dell'autocertificazione*, in *Nuove Autonomie*, numero monografico sul tema "Semplificazione normativa e amministrativa", n. 3/2008; P. LAZZARA, *Il principio di semplificazione del procedimento*, in M. RENNA, F. SAIITA, a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 533 ss.; M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 239 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2002; M.A. SANDULLI, *Semplificazione e garanzia: due strade talvolta confliggenti*, in *Scritti in onore di E. Casetta*, Napoli, 2001, II, 588 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla 'libertà dall'amministrazione' alla libertà dell'amministrazione?*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.; ID., *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 323 ss.

Inoltre, v. F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove autonomie*, 2008, 3-4, 335 ss.; M.R. SPASIANO, *La semplificazione amministrativa e le garanzie di effettività dell'esercizio del potere pubblico*, in *Foro amm.-TAR*, 2010, 3041 ss., il quale in modo del tutto condivisibile osserva che "il processo di semplificazione non si deve esprimere in termini di mera accelerazione delle procedure, ma puntare invece alla implementazione delle stesse in uno schema di incentivazione dell'amministrazione al conseguimento responsabile del risultato giuridico. Siffatta operazione, pertanto, non implica tagli di garanzie in ragione e in vista della maggiore agilità delle procedure, quanto predisposizione di regole semplici e chiare e strumenti efficaci, la cui applicazione abbia luogo in tempi certi, pena la sanzione (reale e certa) dell'amministrazione inadempiente (...). Né, sotto altro profilo, il sacrificio invece della garanzia dell'effettività dell'esercizio dell'azione amministrativa, 'immolata' in nome di una non corretta inter-

Con la conseguenza di correre il *rischio amministrativo* che, nell'intento di accelerare i tempi di conclusione dei procedimenti e di superare gli effetti paralizzanti delle inerzie delle amministrazioni a cui sia stato chiesto un assenso comunque denominato, si sacrificano, in modo del tutto ingiustificato e irragionevole, i contributi istruttori e l'esame dei dati fattuali nell'ambito di procedimenti amministrativi a tutela di interessi a rilevanza costituzionale.

Orbene, partendo da questa premessa, dall'analisi delle norme e sulla base delle prime posizioni della dottrina e in attesa di significativi arresti giurisprudenziali, pare di poter sollevare alcune questioni sulle quali vanno a impattare le nuove previsioni legislative.

Ci si domanda, innanzi tutto, se l'art. 17 *bis*, LPA, sia conforme all'ordinamento europeo e ai suoi consolidati principi in materia ambientale che troviamo codificati agli artt. 191 ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, d'ora in avanti 'TFUE', (principi di prevenzione, di precauzione, del bilanciamento, dell'integrazione, dello sviluppo sostenibile, del 'chi inquina paga', della correzione dei danni alla fonte, della partecipazione e dell'informazione) e agli artt. 3 *bis* e seguenti del Codice. Ci si domanda, ancora, se l'art. 17 *bis* sia conforme all'ordinamento nazionale e ai suoi principi costituzionali e non (principi dell'imparzialità e del buon andamento, della doverosità e della solidarietà, dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della proporzionalità, della responsabilità e della unicità, della competenza e della leale collaborazione) e, più in generale, se esso sia compatibile con i principi dell'etica pubblica, come pare emergere anche dall'art. 3 *quater*, c. 3, del Codice.

Ci si domanda, ancora, se l'art. 17 *bis*, LPA, sia coerente con i principi espressi in materia ambientale dalla Corte di Giustizia UE, dalla CEDU e dalla nostra Corte costituzionale, le quali, in modo ormai pacifico, pur non escludendo a priori specifiche e ben definite forme di silenzio assenso in materia ambientale, hanno comunque sottolineato l'importanza di adottare provvedimenti espressi nei procedimenti amministrativi ambientali, spesso complessi o compositi a tutela dell'ambiente, caratterizzati da un'adeguata e completa istruttoria e conclusi con provvedimenti adeguatamente motivati in punto di fatto e di diritto, come emerge dalla stessa previsione dell'art. 17

pretazione della esigenza di semplificazione, può ritenersi compensata dagli inadeguati e persino ingiustificati meccanismi risarcitori, in ordine ai quali appare davvero difficile discostarsi da un profondo sentimento di inappagamento in termini di tutela sostanziale degli interessi. Pertanto, la semplificazione non è un fine, bensì un mezzo, uno strumento attraverso il quale garantire una più agevole tutela delle pretese del cittadino in una loro soddisfazione giuridica (che non necessariamente implica quella materiale”.

*bis*, c. 4, LPA. Sul tema si tornerà in seguito, ma pare opportuno sottolineare fin da ora come sia il giudice europeo, sia la Corte costituzionale abbiano ritenuto necessaria l'adozione di provvedimenti espressi a tutela dell'interesse ambientale, non escludendo, allo stesso tempo, l'utilizzo del silenzio assenso come strumento di semplificazione "in riferimento ad attività amministrative nelle quali sia pressoché assente il tasso di discrezionalità", circostanza, invero, del tutto residuale in materia ambientale. È bene, tuttavia, precisare che sia la giurisprudenza europea, sia quella nazionale hanno fatto riferimento alla formazione del silenzio assenso, per lo più escludendolo, nei procedimenti amministrativi caratterizzati da un rapporto procedimentale che vede come parti necessarie l'amministrazione e il privato, ai sensi dell'art. 20, c. 4, LPA, senza avere mai a oggetto l'applicazione del silenzio assenso nei rapporti tra amministrazioni pubbliche o tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici, come oggi disciplinato dall'art. 17 *bis*, LPA<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Sul tema, tra le prime pronunce, v. Corte di Giustizia CE, 28 febbraio 1991, in causa C-360/87; Id., 6 novembre 2008, n. 381; Corte cost., 27 aprile 1993, n. 194; Id., 1 luglio 1992, n. 306; Id., 13 novembre 1992, n. 437, tutte in *www.giurcost.it*.

In dottrina, v. G. VESPERINI, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela degli interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio-assenso*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 901 ss.; E. BOSCOLO, *Il perimetro del silenzio-assenso tra generalizzazioni, eccezioni per materia e norme previgenti*, in *Urb. app.*, 2009, 457 ss.; L. CARBONE, L. LO MEO, *Ipotesi eccezionali dell'istituto del silenzio-assenso in materia ambientale*, in *Gior. dir. amm.*, 2009, 300 ss.; P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 2010, 307 ss.; ID., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 5, 685 ss.

Per la distinzione fra silenzio procedimentale e silenzio provvedimentale, B.E. TONOLETTI, *Silenzio della Pubblica Amministrazione*, in *Dig. pubbl.*, 1999, 174. Più in generale sul silenzio assenso, *ex multis*, V. CERULLI IRELLI, *Modelli procedimentali alternativi in tema di autorizzazioni*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 55 ss.; M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, in M.A. SANDULLI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2018, 801; L. GIANI, *Articolo 20*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO, a cura di, *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 411 ss.; W. GIULIETTI, *Silenzio-assenso*, in A. BARTOLINI, S. FANTINI, G. FERRARI, a cura di, *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2010, 485; P. LAZZARA, *I procedimenti amministrativi ad istanza di parte. Dalla disciplina generale sul procedimento (l. 241/90) alla direttiva servizi (2006/123/CE)*, Napoli, 2008; M.A. SANDULLI, *L'istituto del silenzio assenso tra semplificazione e incertezza*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 454; ID., *Gli effetti diretti della L. 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di scia, silenzio assenso e autotutela*, *cit.*; E. SCOTTI, *Silenzio assenso*, in ALB. ROMANO, a cura di, *L'azione amministrativa*, *cit.*, 662; M. RENNA, *La semplificazione amministrativa (nel decreto legislativo 152/2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 649; G. VESPERINI, *Celerità dell'azione amministrativa, tutela degli interessi ambientali e regole di utilizzazione del silenzio assenso*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 901 ss.

In generale, sull'istituto del silenzio, M. RENNA, F. FIGORILLI, voce *Silenzio della pubblica*

Per questo motivo, ci si chiede se oggi sia legittima o non produca, invece, una disparità di trattamento, la diversa applicazione del silenzio assenso a seconda del tipo di rapporto amministrativo, verticale ovvero orizzontale, tra amministrazioni o tra amministrazione e privato, pur dovendo perseguire in entrambi i casi la migliore tutela dell'ambiente, obiettivo che prescinde dalla tipologia soggettiva delle parti procedurali, ed espressamente oggi inserita agli artt. 9 e 41 Cost., ad opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1<sup>12</sup>. Questo anche a seguito di un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che tende alla oggettivizzazione della responsabilità per danno ambientale come prova della oggettiva superiorità valoriale della tutela dell'ambiente a prescindere da qualsiasi elemento soggettivo, sostituendo un sistema ambientale antropocentrico con uno ecocentrico. Il suddetto orientamento giurisprudenziale, che si ritiene di condividere, è stato da ultimo confermato dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 23 ottobre 2019, n. 10, in tema di responsabilità e di obblighi di bonifica dei siti inquinati.

Ancora ci si domanda se l'art. 17 *bis*, LPA, sia coerente con le altre disposizioni della l. n. 241/1990 in materia ambientale, quali l'art. 16 in tema di pareri, l'art. 17 sulle valutazioni tecniche e l'art. 20, c. 4, in tema di silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte e, più in generale, se il silenzio assenso sia compatibile con la doverosità, e relativa responsabilità, del provvedere mediante procedimenti e provvedimenti espressi quanto più elevata sia la discrezionalità, per lo più tecnica, dell'amministrazione nella tutela d'interessi che sono sensibili anche per la forte complessità delle conoscenze tecnico-scientifiche che li caratterizza, e non per una aprioristica e ideologica definizione costituzionale.

*amministrazione*, in *Enc. Giur.*, Agg., Roma, 2009; V. PARISIO, *I silenzi della pubblica amministrazione*, Milano, 1996; F.G. SCOCA, *Il silenzio della pubblica amministrazione*, Milano, 1971.

<sup>12</sup> Sul tema v. F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2004; S. NESPOR, B. CARAVITA DI TORITTO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di, S. NESPOR, A.L. DE CESARIS, Milano, 2009, 99 ss., Agg. 2011, e dottrina e giurisprudenza *ivi* citata.

Sulla recente riforma costituzionale, si rinvia a R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *www.federalismi.it*, 5/2022; A. CIOFFI, R. FERRARA, *Ambiente e Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *www.federalismi.it*; R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 3/2022; M. SCIASCIA, *Riforma in itinere degli artt. 9 e 41 della costituzione: l'habitat umano quale bene collettivo unitario*, in *www.amministrativamente.it*.

Ci si chiede, infine, quale impatto potrà avere l'art. 17 *bis*, LPA, con la generalizzazione del silenzio assenso tra amministrazioni anche in materia ambientale, su tutte le disposizioni del Codice, al cui interno si trovano, escluse le previsioni di conferenze di servizi obbligatorie, diverse previsioni di intese, di concerti e in generale di assensi comunque denominati tra amministrazioni, per lo più Ministeri, guidati dal principio della competenza e della leale collaborazione istituzionale, principi, tra l'altro, più volte citati dallo stesso Codice, e che l'art. 17 *bis*, LPA) pare avere automaticamente trasformato in silenzio assenso in caso d'inerzia, sostituendo così la *compatibilità* delle decisioni ambientali con la *conformità*.

Tanto più che l'art. 3 *ter* del Codice dispone che "la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da *tutti* gli enti pubblici (...)".

L'impatto dell'art. 17 *bis*, LPA, è significativo sulle disposizioni del Codice, il quale, per limitarsi in questo momento alle finalità espresse e ai suoi principi ispiratori, dispone all'art. 2, c. 1, che il Codice "(...) ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali". Per tali finalità, c. 2, il medesimo Codice attua un coordinamento e una integrazione delle disposizioni in materia ambientale "(...) nel rispetto degli obblighi internazionali, dell'ordinamento comunitario, delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali".

Proprio in riferimento all'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 3 *ter* del Codice, "la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle risorse fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante *un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio 'chi inquina paga' che, ai sensi dell'art. 174, c. 2, Trattato delle unioni europee, regolano la politica in materia ambientale*" (corsivo nostro). Principi che, ai sensi dell'art. 3 *bis*, "costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, c. 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario" e anche se modificati e derogati in modo espresso per legge, l'ordinamento nazionale deve pur sempre rispettare il diritto europeo, gli obblighi internazionali e le competenze delle regioni e degli enti locali.

In definitiva, da una prima lettura delle norme, per le decisioni amministrative in materia ambientale, la *compiuta ed esplicita rappresenta-*

zione degli interessi primari nelle procedure decisionali necessita che, nello svolgimento del procedimento, questi interessi vengano acquisiti in sede istruttoria, valutando tutti gli elementi di fatto che li connotano, con una considerazione oggettiva di tutti gli interessi coinvolti.

Se partiamo da questo postulato, la doverosità della *compiuta ed esplicita rappresentazione* degli interessi in sede istruttoria si pone in contrasto con la previsione del silenzio assenso dell'art. 17 *bis*, che non può essere considerato equipollente ad una esplicita valutazione dello *schema di provvedimento* da parte dell'amministrazione preposta alla cura dell'interesse sensibile.

Una doverosità che, allo stesso tempo e tradizionalmente, è garantita da altri istituti previsti dalla stessa l. n. 241/1990, come ad esempio i pareri (art. 16), le valutazioni tecniche (art. 17), la s.c.i.a. (art. 19) e il silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte (art. 20). In questi casi si è deciso, opportunamente, di muoversi con cautela nel procedimento di accelerazione procedimentale, impedendo che l'inerzia delle amministrazioni, pur configurandosi come comportamento paralizzante l'azione amministrativa, possa comportare il sacrificio della ricchezza istruttoria delle procedure coinvolgenti interessi di rilievo costituzionale, quali gli interessi sensibili.

L'attualità delle questioni fin qui poste va anche contestualizzata in riferimento all'emergenza sanitaria in corso dovuta alla pandemia causata dal *Covid-19* (il cd. coronavirus), che dall'inizio dell'anno sta interessando, con effetti preoccupanti, tutto il mondo, e in modo particolare l'Italia. La necessità di far fronte alla massiccia epidemia ha reso impossibile garantire in molti casi anche i livelli minimi (non quelli essenziali) di prestazioni sociali la cui esigibilità era considerata ormai scontata e ha messo a dura prova i sistemi sanitari regionali, già resi più fragili dai tagli lineari degli ultimi anni.

L'emergenza ha messo in discussione e in tensione i processi decisionali pubblici, soprattutto in riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni; ha inciso sull'assetto delle fonti, ponendo interrogativi tanto sul rapporto fra le misure emergenziali assunte e gli atti normativi che le hanno previste, quanto sulla definizione e sul mantenimento delle attribuzioni e delle competenze degli enti e degli organi che le hanno adottate e ciò, soprattutto, in relazione alle limitazioni di libertà fondamentali, nonché alla previsione di reati, come previsto dalla massiccia decretazione d'urgenza di queste ultime settimane.

Per altro verso, il bisogno di dare risposte immediate e di garantire continuità ha richiesto una riorganizzazione repentina di rilevanti servizi

pubblici nazionali, *in primis* quello sanitario, ma anche settori, come ad esempio l'istruzione, che è stato improvvisamente costretto a fare ricorso alla cd. didattica a distanza. L'emergenza sanitaria determinata dal cd. coronavirus ha inciso in molti casi sulle modalità del rapporto fra strutture pubbliche e private, ha evidenziato la imprescindibilità, ma anche la problematicità dell'uso della tecnologia, modificando il paradigma della relazione fra utenti ed erogatori; ha dato vita anche a forme inedite di solidarietà. Inoltre, l'impotenza e la drammaticità dell'epidemia e la sua progressiva e rapida diffusione in tutti i Paesi membri dell'UE ha messo in evidenza la lentezza, l'insufficienza e la farraginosità dell'intervento delle Istituzioni europee e della loro funzione di coordinamento.

In ultima analisi, l'emergenza pone interrogativi di fondo sulle deroghe alle regole ordinarie di funzionamento del sistema democratico, sulla loro misura e inevitabilità, sulla loro forza di mutamento di equilibri costituzionali, istituzionali e amministrativi ormai assestati e ci ha, altresì, costretti a riflettere sull'equilibrio tra diritti individuali e bisogni collettivi, in termini fino ad ora inusuali.

Orbene, in definitiva, la pandemia in atto, per restringere il nostro *focus*, solleva con maggiore forza i dubbi sull'adeguatezza di strumenti come il silenzio assenso nelle procedure decisionali a tutela degli interessi sensibili, tra cui si rinviene, oltre all'ambiente, anche il diritto alla salute. La tutela della salute, soprattutto in siffatte situazioni emergenziali e negli affanni di una scienza impreparata e incerta dinanzi a eventi del tutto inattesi e imprevedibili, non può che passare da provvedimenti espressi, adeguatamente ponderati e motivati, in relazione alle restrizioni che comportano significative ricadute sociali ed economiche.

Il presente saggio, muovendosi in tale contesto attuale, tenterà di dare, quindi, una risposta alle questioni sinora evidenziate e cercherà, altresì, di suggerire percorsi alternativi ritenuti maggiormente conformi ai principi europei e costituzionali nella strada della semplificazione ambientale. In riferimento alla tutela dell'ambiente, invero, la semplificazione costituisce un falso problema, o forse un problema solo mal posto. Ad avviso di chi scrive, è invece auspicabile, in questa materia, una preliminare e significativa semplificazione organizzativa, nel senso di una vera e propria riorganizzazione amministrativa, in luogo di quella meramente procedimentale e funzionale, i cui confini e limiti appaiono così incerti e astratti da farla apparire spesso solo un'alchimia.

Una tale riorganizzazione amministrativa e una nuova concezione dell'ambiente hanno richiesto, come da tempo sostenuto e solo di recente attuato, un quadro costituzionale modificato, che collocasse la materia

della tutela ambientale, quantomeno insieme ai suoi principi fondamentali di derivazione europea, già nelle disposizioni della Carta fondamentale, introducendo una *Costituzione ambientale*, sulla scia dell'esempio fornito da altre Costituzioni internazionali. In estrema sintesi, con la l. cost. n. 1/2022 è stato aggiunto un nuovo comma all'art. 9 che, nella versione attuale, fa menzione del paesaggio e del patrimonio storico-artistico senza citare espressamente l'ambiente. Con tale riforma, "*la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*" viene inserita tra i principi fondamentali dalla Carta costituzionale. Inoltre, si rinvia al legislatore per stabilire i modi e le forme di *tutela degli animali*. Infine, in materia di iniziativa economica privata, la norma esistente (art. 41 Cost.) viene integrata prevedendo che tale attività non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

Tale riforma era auspicabile da tempo, perché si è sempre ritenuto, infatti, che se l'ambiente è diventato, già a partire dalla sentenza della Corte cost. n. 151/1986, da 'materia' a 'valore', sottolineandone la primarietà del valore costituzionale, allo stesso tempo, non poteva mancare, in questo approccio valoriale e non più solo materiale, in un rinnovato sistema ecocentrico e non più solo antropocentrico, un'articolata e ben definita previsione, tra i principi fondamentali della Costituzione, dei principi europei in materia ambientale – se pur riassunti nella previsione di una *tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi* - che fino a poco tempo fa trovavamo, invece, solo nelle previsioni di una fonte primaria, il d.lgs. n. 152/2006, artt. 3 *ter* e seguenti, o in modo meno formale, in un più ampio ordinamento costituzionale, ma non nella Costituzione formale.

Invece, a livello costituzionale, l'ambiente, pur dopo un percorso evolutivo di rilievo anche sotto il profilo della tutela, ha per troppo trovato un fondamento solo nelle poche norme, se pur apprezzabili nella novità e nell'intento, del Titolo V della Costituzione, come modificato dalla l. cost. n. 3/2001, punto di arrivo di uno sviluppo giurisprudenziale già molto ampio e consolidato; o ancora in via mediata e con non poche forzature, nell'ancoraggio dell'ambiente alla tutela di altri diritti, quali il paesaggio o la salute, per fare solo due esempi.

Questa lunga assenza pare abbia indebolito nel tempo un valore, per lo più di provenienza giurisprudenziale, e più nello specifico, costituzionale, come sintomo di una non accettabile rinuncia (politica) nel prendere una posizione netta nei riguardi dell'ambiente, anche se parte della dottrina non ne ritiene la necessità e pare propendere invece per una legge organica di principi, in luogo di un inserimento formale in Costituzione.

Pur non escludendo l'esigenza di una legge organica di dettaglio sui principi ambientali, tuttavia, si è sempre ritenuto di condividere quanto affermato in dottrina, secondo la quale "ai valori bisogna prestare adesione, non osservanza, come alle regole. Adesione significa prendere una posizione politica e sociale nei confronti dei valori perché i valori ci costringono a fare delle scelte in alcune situazioni in cui essi si pongono e allora non è un caso che nella nostra Costituzione, anche se c'è un dibattito a livello della giurisprudenza costituzionale, non ci sia ancora una disposizione testualmente esplicita sul valore ambiente". Si è sempre ritenuto che l'assenza dei principi europei in materia ambientale nella Costituzione formale fosse il presupposto negativo della porosità di un sistema che lasciasse passare, così, interventi legislativi contrari ai principi introdotti proprio a tutela dell'ambiente, 'giustificati' dalla necessità di semplificare anche la materia ambientale per garantire il rispetto del principio costituzionale del buon andamento, *ex art. 97 Cost.* Si anticipa di non condividere l'idea secondo la quale la semplificazione dell'azione amministrativa non può non riguardare anche i procedimenti amministrativi in materie sensibili. Si è ben consapevoli, infatti, che il dovere di semplificazione si fonda sì sul criterio di efficienza dell'attività dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.; ma si vuole, di contro, rappresentare che vi sia un vero e proprio *rischio di semplificazione*, che si finge di non valutare, ma che andrebbe invero ben valutato e ponderato prima di effettuare scelte legislative volte a superare schemi ordinari nella tutela dell'ambiente che traggono origine dall'esigenza di bilanciamento di tutti i principi europei e costituzionali *in subiecta materia* e che trovano solo nel procedimento amministrativo ambientale la *giusta* sede del loro bilanciamento.

Proprio perché si ritiene, in linea con un orientamento dottrinale più generale, che il diritto dell'ambiente sia sempre più un diritto 'liquido'<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> Z. BAUMAN, *Liquid life*, Cambridge, 2005, trad. it., M. CUPPELLARO, Bari, 2008, 7 ss., afferma che "una società può essere definita 'liquido-moderna' se le situazioni in cui agiscono gli uomini si modificano prima che i loro modi di agire riescano a consolidarsi in abitudini e procedure. In una società liquido moderna gli individui non possono concretizzare i propri risultati in beni duraturi: in un attimo, infatti, le attività si traducono in passività e le capacità in incapacità. La vita liquida è, insomma, una vita precaria, vissuta in condizioni di continua incertezza. La vita nella società liquido-moderna non può mai fermarsi. Deve modernizzarsi (leggi: continuare a spogliarsi quotidianamente di attributi giunti alla propria data di scadenza e a smontare/togliere le identità di volta in volta montate/indossate) o perire".

In dottrina, M.A. SANDULLI, *Introduzione. Il ruolo dei principi nel diritto amministrativo*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, 1 ss., ha sottolineato "l'importanza che assumono, nel nostro sistema di diritto amministrativo, i principi che

per la continua evoluzione tecnico-scientifica e per la dinamicità intrinseca alla materia ambiente, e sia un diritto per principi che devono guidare a monte qualunque scelta di politica legislativa e devono ricondurre a sistema una materia sempre più complessa, frammentata e politicamente strumentalizzata, da questi principi, per lo più di derivazione europea, si ritiene di dovere partire per contribuire a una riflessione più chiara ed esaustiva possibile. Essi sono fondamentali per l'interpretazione dell'intera materia ambientale e per fungere da freno nel superamento delle tradizionali categorie dell'ordinamento. La dimensione etica, la dimensione scientifica e la dimensione di corresponsabilità multilivello che caratterizzano il concetto relazionale di ambiente non possono non implicare l'individuazione di soluzioni e scelte di livello costituzionale, perché la complessità dei problemi si risolve con l'individuazione dei principi che devono guidare il metodo per affrontarli e le Costituzioni costituiscono la sede primaria in cui tali principi possono (e devono) essere recepiti e definiti.

informano la materia e la rilevanza, tanto sul piano teorico che sul piano pratico, del relativo approfondimento. A fronte di un quadro normativo estremamente complesso e mutevole, oltre che spesso oscuro e contraddittorio, i principi costituiscono un'essenziale collante della legislazione di settore e un faro indispensabile per un logico e coerente orientamento tra le diverse disposizioni e per una consapevole ed efficace contestazione dei vizi che, a vario titolo, possono inficiare l'operato dei pubblici poteri e, a livello più alto, le stesse regole che dovrebbero disciplinarlo”.

P.L. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato*, cit., Vol. II, S. GRASSI, M.A. SANDULLI, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, 46, osserva che “dai principi di prevenzione e di precauzione discende il carattere espresso degli assenti ambientali, per i quali non è di regola ammessa la formazione per *silentium*”.

Cfr., inoltre, M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, Torino, 2018, *passim*; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, R. FERRARA, C.E. GALLO, a cura di, cit., 93 ss.; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, *ivi*, 153 ss.; M. RENNA, F. SAITTA, a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., *passim*; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 551; ID., a cura di, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, 32 ss.; D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003, 20; ID., *I principi comunitari di “gestione dell'ambiente” e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 7 ss.; G. ACQUARONE, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente*, Torino, 2003, *passim*; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, 2015 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, *passim*.

## 2. *Riflessione critica sull'art. 17 bis, LPA*

Un maestro del diritto amministrativo, Feliciano Benvenuti, osserva che “il tema dell’ambiente è semplicemente affascinante se si voglia studiare il diritto non nella sua staticità, ma in quella dinamicità che ne costituisce l’essenza e il valore”<sup>14</sup>.

In effetti, il diritto dell’ambiente mette in discussione i capisaldi del nostro pensare giuridico e una ricerca in questa materia si presta a successivi e continui ‘spacchettamenti’ in un quadro normativo e giurisprudenziale che pare ancora un mosaico complesso e con i pezzi non del tutto in ordine, con una consequenziale tutela dell’interesse ambientale non sempre coerente e omogenea, costretta, oggi, a emergere e a districarsi, a fatica, tra procedimenti, dissensi e silenzi.

Per queste ragioni, le considerazioni che seguono, sia critiche che propositive, sono da considerarsi *non* conclusive, perché potranno essere ripensate e sottoposte a nuove riflessioni, per la dinamicità stessa della materia ambientale, per la continua stratificazione legislativa e normativa, sia europea che nazionale, e per gli orientamenti giurisprudenziali che nel tempo si andranno a consolidare, il tutto inserito in un costante e vivace dibattito dottrinale.

Proprio in riferimento a questa dinamicità e fluidità della materia ambientale, a ulteriore prova di quanto appena detto, nel pieno della stesura di questa ricerca, il mondo è stato interessato da una improvvisa e drammatica emergenza pandemica sanitaria dovuta al Covid-19 che ha rimesso al centro dell’attenzione anche della dottrina giuridica, in tutte le sue declinazioni, da una parte, questioni di certo non nuove, quali l’incertezza scientifica, l’ignoto tecnologico e la consapevolezza dell’esistenza di una società del rischio e, dall’altra, ha posto il problema del ruolo e della capacità dell’organo politico, nella sua attività di indirizzo politico-amministrativo, e di quello dell’amministrazione, nella sua attività di gestione concreta dell’interesse pubblico, nell’emergenza. In tale contesto, sono emersi, con estrema e ulteriore evidenza, la pericolosità, il limite intrinseco e, in definitiva, l’inapplicabilità oggettiva di istituti, tra i quali il silenzio assenso, in una situazione emergenziale come quella in atto, mettendo ancora di più in crisi il principio di legalità. Ma anche a prescindere da una situazione emergenziale, la salute e l’ambiente, in modo particolare, s’interfacciano e, in qualche modo, convivono con il concetto di rischio e la nozione d’incertezza scientifica e questo fatto,

<sup>14</sup> F. BENVENUTI, *Studi dedicati all’ambiente*, in *Arc. giur.*, 1982, 3-6, 255.

già di per sé, proprio in applicazione dei principi di precauzione e di prevenzione, dovrebbe escludere, almeno in queste materie, qualunque forma generalizzata e tipizzata d'inerzia significativa che, in definitiva, diventa solo una scelta irresponsabile di non decidere.

Qui, a giudizio di chi scrive, si configura il grande valore della precauzione e della prevenzione, si potrebbe dire il grande valore culturale di questi principi: il diritto dell'ambiente deve essere condiviso dai soggetti pubblici e da quelli privati, con un'azione preventiva, tra tecnica e cooperazione, come principio generale e come approccio metodologico di sistema, prima che si realizzi un danno e prima che venga irrogata una sanzione, pena la sua ineffettività.

All'inizio di questo saggio, ci siamo posti una serie di domande. Ci siamo domandati, innanzi tutto, se l'art. 17 *bis*, LPA, fosse conforme all'ordinamento europeo e ai suoi consolidati principi in materia ambientale che troviamo, innanzi tutto, codificati agli artt. 191 e seguenti, TFUE, quali i principi di prevenzione, di precauzione, del bilanciamento, dell'integrazione, dello sviluppo sostenibile, della partecipazione e dell'informazione. Ci siamo domandati, ancora, se l'art. 17 *bis*, LPA, fosse conforme anche all'ordinamento nazionale e ai suoi principi costituzionali e non, quali i principi dell'imparzialità e del buon andamento, della doverosità e della solidarietà, dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della proporzionalità, della responsabilità e della unicità, della competenza e della leale collaborazione istituzionale e, più in generale, ci siamo chiesti se esso fosse compatibile con i principi dell'etica pubblica, come pare emergere anche dall'art. 3 *quater*, c. 3, del Codice. Ci siamo domandati, ancora, se l'art. 17 *bis*, LPA, fosse coerente con i principi espressi in materia ambientale dalla Corte di Giustizia UE, dalla CEDU e dalla nostra Corte costituzionale, le quali, in un modo ormai pacifico, pur non escludendo a priori specifiche e ben definite forme di silenzio assenso in materia ambientale, hanno comunque sottolineato l'importanza di adottare provvedimenti espressi nei procedimenti amministrativi ambientali, spesso complessi a tutela dell'ambiente, caratterizzati da una istruttoria completa e conclusi con provvedimenti adeguatamente motivati in punto di fatto e di diritto, come emerge dalla stessa previsione dell'art. 17 *bis*, c. 4, LPA. Ancora, ci siamo domandati se l'art. 17 *bis*, LPA, fosse coerente, in una visione di sistema, con le altre disposizioni della l. n. 241/1990 in materia ambientale, quali l'art. 16, in tema di pareri, l'art. 17, sulle valutazioni tecniche, e l'art. 20, c. 4, in tema di silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte e, più in generale, ci siamo domandati se il silenzio assenso fosse compatibile con la doverosità del provvedere, e la relativa responsabilità,

mediante procedimenti e provvedimenti espressi, quanto più fosse elevata la discrezionalità, per lo più tecnica, dell'amministrazione nella tutela d'interessi. Questi ultimi sono sensibili anche per la forte complessità delle conoscenze tecnico-scientifiche che li caratterizza e non per una aprioristica definizione costituzionale. Ci siamo domandati, infine, quale impatto possa avere l'art. 17 *bis*, LPA, con la generalizzazione del silenzio assenso tra amministrazioni anche in materia ambientale su tutte le disposizioni del Codice dell'ambiente, al cui interno troviamo, escluse le previsioni di conferenze di servizi obbligatorie tra più amministrazioni, molteplici previsioni di concerti e in generale di assensi comunque denominati tra amministrazioni, per lo più Ministeri, guidati dal principio della competenza, della leale collaborazione istituzionale e della sussidiarietà. Tra l'altro, principi più volte citati dallo stesso Codice e che l'art. 17 *bis*, LPA, pare avere superato, avendo automaticamente trasformato in silenzio assenso tutti gli atti di assenso comunque denominati, in caso d'inerzia dell'amministrazione preposta alla cura della tutela ambientale.

La risposta a queste domande, soprattutto in materia ambientale, ha avuto, come comune denominatore, un principio generale, espresso da autorevole dottrina e che si ritiene di condividere, secondo il quale "laddove, per assicurare effettività e concretezza alle previsioni comunitarie, è indispensabile un'espressa valutazione amministrativa, come un accertamento tecnico o una verifica, lì l'istituto del silenzio assenso non è praticabile".

Questo, a giudizio di chi scrive, è un principio fondamentale che deve guidare il dibattito sull'applicazione o meno del silenzio assenso tra amministrazioni nella specifica materia ambientale, superando ingiustificate e pericolose spinte in avanti verso semplificazioni rischiose, lineari e generalizzate, prive di qualunque fondamento europeo e costituzionale nella normalizzazione di tale istituto in luogo di specifiche previsioni.

Pare, a chi scrive, che i principi di prevenzione e di precauzione richiedano una particolare cautela nell'applicazione di istituti sostitutivi del provvedimento espresso dell'amministrazione, condividendo quanto affermato da altra autorevole dottrina secondo la quale "il rischio, data la presenza di un tasso ineliminabile di imprevedibilità delle dinamiche ambientali, da un lato, e di incertezza dei risultati della scienza e tecnica, dall'altro, è uno dei problemi centrali del diritto dell'ambiente, così che alla precauzione e alla prevenzione deve essere ispirato gran parte dell'intero strumentario del diritto dell'ambiente secondo tecniche e modalità che richiedono un continuo affinamento".

Questi principi sono parte integrante e fondamento stesso della *primarietà costituzionale* dell'ambiente, la quale, se pur impedisca un'apri-

oristica sovraordinazione degli interessi ambientali rispetto ad altri costituzionalmente garantiti, vede con sfavore meccanismi di semplificazione che implicano una inaccettabile fungibilità delle stime ambientali e un calcolo approssimativo e postumo dell'impatto delle decisioni nella medesima materia. La *primarietà costituzionale*, in altri termini, non crea gerarchie costituzionali precostituite, ma impone specifiche e precise metodologie di valutazione: gli interessi ambientali devono essere sempre presi in considerazione con una rappresentazione compiuta ed esplicita.

A questo si aggiunge un'altra criticità che pare conseguire all'applicazione del silenzio assenso anche nei casi di cui all'art. 17 *bis*, c. 3, LPA. Infatti, il legislatore non ha tenuto in debito conto che gli interessi sensibili, generalmente rappresentati da questa espressione di sintesi, in realtà siano profondamente diversi tra loro, caratterizzati da diverse tipologie di strumenti e di parametri nella definizione della discrezionalità tecnica insita in ciascuna di tali categorie. È evidente che esprimersi sulla verifica dell'interesse culturale di un bene sia cosa ben differente, per i dati e le metodologie che si andranno a utilizzare, da una valutazione del superamento o meno di una soglia d'inquinamento, per lo più rappresentata da dati numerici fissati a livello europeo e nazionale e altrettanto diversi saranno i parametri epidemiologici, i modelli matematici e gli algoritmi a tutela della salute, in caso di epidemie e di pandemie, come i fatti odierni stanno dimostrando.

Partendo da questa considerazione, si ritiene che solo il procedimento amministrativo, la sua istruttoria e la motivazione del provvedimento espresso siano in grado di far emergere i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno indotto a una decisione a tutela di un determinato interesse sensibile. Diversamente, il silenzio assenso pare 'appiattare' e 'omologare' una tutela, che di fatto non c'è, per indefiniti e generici interessi sensibili, trattando allo stesso modo, con il solo effetto dell'inerzia, fattispecie profondamente diverse tra loro, la cui tutela deve passare da specifici procedimenti e quindi da valutazioni differenti, accomunati solo dai principi ambientali europei, quali *regole del procedere*, più che del decidere. Queste regole si confrontano con l'incertezza e fanno da impulso alla costruzione di apparati e di procedimenti giuridici volti a un continuo apprendimento istituzionale, alla raccolta e al perfezionamento d'informazioni ambientali e che fungono da guida per le norme tecniche e da *trait d'union* tra l'oggetto dell'azione pubblica e gli strumenti e le modalità d'azione dei pubblici poteri in questa materia. Infatti, i principi ambientali europei, dal punto di vista dell'oggetto, dovranno dire che cosa sia l'ambiente e, quindi, che cosa si tutela; allo stesso tempo, in riferimento agli strumenti, dovranno indicare, agli organi decisori, il metodo della tutela.

Se, pertanto, si condividono queste considerazioni, il silenzio assenso tra amministrazioni non dovrebbe trovare una previsione tipizzata nella materia ambientale, e in generale in tutti i procedimenti a tutela degli interessi sensibili di cui all'art. 20, c. 4, LPA, perché proprio questa materia è sempre connotata da una complessità tecnica che richiede il coinvolgimento di più amministrazioni con competenze specifiche e non surrogabili con forme di silenzio assenso. La materia ambientale richiede altresì, al contempo, un'ampia istruttoria che coinvolga tutti i soggetti titolari d'interessi, a vario titolo parti necessarie nei procedimenti amministrativi ambientali, e sui quali insiste il *dovere* di esercitare una funzione mediante un'azione attiva. Una doverosità della funzione e della decisione ambientale espressa che si ritiene pluristrutturata, nel senso che deve riguardare *tutte* le amministrazioni coinvolte in una procedura a tutela dell'interesse ambientale, e, quindi, che deve riguardare, pensando alle previsioni dell'art. 17 *bis*, LPA, non solo l'amministrazione procedente, ma anche l'amministrazione, con competenze ambientali, a cui sia stato chiesto un assenso comunque denominato. Immaginare una dinamica differente implicherebbe una non condivisibile differenza gerarchica tra amministrazioni, con una superiorità, anche solo formale, dell'amministrazione procedente rispetto ad *altre* amministrazioni, una superiorità priva di qualunque fondamento. Da qui, a giudizio di chi scrive, si potrebbero sollevare dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 17 *bis*, LPA, non solo per la violazione dei principi europei e internazionali a tutela dell'ambiente, tramite l'art. 117, c. 1, Cost., che il silenzio assenso pare non rispettare, ma anche per la violazione dei principi costituzionali della competenza (art. 97, c. 3, Cost.), della sussidiarietà e della leale collaborazione tra amministrazioni (art. 120 Cost., c. 2), quali corollari del più ampio principio d'imparzialità (art. 97, c. 2, Cost.) e, di certo, da ultimo in riferimento agli artt. 9 e 41 come modificati dalla l. cost. 1/2022 cit..

Si vuole, così, sostenere che il principio del *giusto procedimento ambientale* sia l'unico strumento, salvo previsioni specifiche, in grado di garantire il giusto equilibrio tra i principi di legalità, d'imparzialità e del buon andamento, e relativi corollari, e tra la tempestività dell'azione e la responsabilità di chi decide, applicato da un'amministrazione ben organizzata, criticità reale e concreta per una effettiva semplificazione e vero limite, inoltre, per l'attuazione del principio d'integrazione.

Allo stesso tempo, mi pare che si debba superare la soluzione prospettata di un'applicazione minima del silenzio assenso tra amministrazioni in materia ambientale, limitando l'applicazione di tale istituto solo ai casi di provvedimenti vincolati o a basso tasso di discrezionalità o non conformativi, o quantomeno, in generale, a procedimenti non complessi.

Si ritiene questo, innanzi tutto, per una complessità che nella materia ambientale è generalmente *in re ipsa* ed è anche una complessità di difficile graduazione, e poi perché tale scelta, in assenza, a monte, di una previsione legislativa chiara e certa, sposta ancora una volta l'onere di tale graduazione, caso per caso, sul giudice amministrativo.

Pertanto, le semplificazioni operate dalla Riforma Madia e riguardanti gli interessi sensibili non sembrano in grado d'intervenire sulle procedure, nel rispetto del principio di proporzionalità, assicurando una ragionevole garanzia di tutela di tutti gli interessi. Si potrebbe dire, invece, che simili semplificazioni, in un quadro generale assiologico di evidente necessità di un sistema meno complesso, soprattutto a beneficio degli operatori economici, nazionali e stranieri, se mal poste, portano con sé dei rischi più pericolosi e diseconomici della complessità stessa e si riducono, così, a mere chimere e a pericolosi *slogan* legislativi. Nel fare questo si superano i continui appelli e le chiare indicazioni di un'attenta dottrina giuridica amministrativa in riferimento alla certezza del diritto e dei suoi strumenti. Si sottovalutano, altresì, i possibili rischi di una semplificazione non ponderata e i pericolosi effetti derivanti dalla tipizzazione di istituti che nascono come stretta deroga a modelli decisionali tradizionali e maggiormente ispirati ai principi costituzionali e a quelli che regolano il procedimento amministrativo. Pertanto, in riferimento agli interessi primari e alla loro disciplina, ad esempio nell'ambito della conferenza di servizi, se il bilanciamento deve esserci, è necessario che la disciplina del procedimento assicuri un percorso decisionale idoneo alla produzione di decisioni tempestive, ma anche ragionate e congruenti rispetto ai dati sostanziali del problema amministrativo affrontato. Non si possono accettare automatismi, come il silenzio assenso, o l'equiparazione ad assenti di dissensi *imperfetti* o, ancora, l'attribuzione di posizioni di supremazia all'amministrazione procedente, definita sulla base di un criterio formale e non per una posizione di legittimazione sostanziale. La semplificazione non può lasciare la propria natura strumentale, ma deve essere intesa come azione amministrativa proporzionata alle sue finalità, costruendo il procedimento sugli interessi coinvolti e, in caso di interessi primari, sul loro fondamento costituzionale e sulle garanzie minime che danno sostanza all'attributo della primarietà. Tra queste garanzie minime, soprattutto in riferimento alla tutela degli interessi sensibili, ci sono degli elementi ritenuti essenziali per il procedimento stesso, che sono quelli dell'inizio del procedimento e della decisione finale, che costituiscono l'*alfa* e l'*omega* del procedimento amministrativo, nei confronti dei quali la semplificazione deve intervenire con molta prudenza, o ad-

dirittura deve essere esclusa perché il vincolo tra le parti essenziali del procedimento dovrebbe impedire qualunque forma di semplificazione.

Detto questo, si potrebbe anche andare oltre queste affermazioni, immaginando di fare approvare alle singole amministrazioni un vero e proprio *Codice etico ambientale*, come un codice di condotta di matrice privatistica, con conseguenze disciplinari in caso di inadempimento, per garantire sempre un livello essenziale minimo di protezione ambientale. Un codice in grado di definire e di guidare il potere stesso delle amministrazioni, garantendo delle regole minime ambientali per impedire qualunque forma di riduzione della tutela dell'interesse ambientale. Tra i profili irrinunciabili del *Codice etico ambientale*, come è già emerso nel corso della ricerca e sui quali la dottrina è pressoché unanimemente favorevole, si dovrà dare spazio all'istruttoria ambientale, quale sede di verifica dei dati tecnici e scientifici disponibili per settore e in un dato momento e con la consapevolezza di dover monitorare nel tempo i medesimi dati con la possibilità di dover modificare decisioni precedenti. Sarà all'uopo necessario un momento partecipativo, anche in forma di contraddittorio ovvero di dibattito pubblico, tra l'amministrazione procedente e i privati, in grado d'introdurre nuovi elementi ambientali all'istruttoria procedimentale; sarà necessario esaltare la più ampia diffusione possibile delle informazioni ambientali, sia come strumento per indurre a una partecipazione procedimentale, sia per incentivare i cittadini a un più ampio controllo dell'azione amministrativa, nello specifico delle tematiche ambientali. Infine, si deve dare la giusta rilevanza alla motivazione, anche per gli atti a contenuto generale, quale forma dell'istruttoria, non solo in riferimento ai dati tecnici emersi nel corso della medesima, ma anche in riferimento all'analisi dei costi-benefici che un'amministrazione deve effettuare in un'operazione di bilanciamento d'interessi.

Orbene, in definitiva, l'abrogazione dell'art. 17 *bis*, c. 3, LPA, pare orientata ai principi ambientali del TFUE, così come ai principi costituzionali, nonché ai principi ispiratori della giurisprudenza sia della Corte di Giustizia UE, che della Corte costituzionale; di conseguenza, si vuole confermare quanto già previsto dagli artt. 16, 17 e 20, c. 4, LPA, con le relative deroghe ambientali, anche nei rapporti tra amministrazioni e tra queste e i gestori di pubblici servizi, e nei confronti dei quali, l'art. 17 *bis*, LPA, pare completamente disallineato in una prospettiva di sistema. Verrebbe, così, soddisfatta l'esigenza di certezza del diritto e di attuazione dei principi europei e costituzionali a tutela dell'ambiente, verrebbero rispettate le specifiche competenze che il Codice dell'ambiente attribuisce alle differenti amministrazioni, verrebbe garantita la sussidiarietà e la leale collaborazione tra enti, come forma di partecipazione preventiva istitu-

zionale, e verrebbero altresì ridotte le diverse tipologie di silenzio assenso disciplinati dalla legge sul procedimento e da altre norme di settore in un quadro complessivo ambientale già troppo variegato e frammentario<sup>15</sup>.

Proprio il concetto di certezza/incertezza scientifica pare, poi, assumere un ruolo decisivo in riferimento a quanto si è appena sostenuto. Quello che viene perso in termini di certezza scientifica, inteso come controllabilità delle scelte, e questo pare un elemento ineludibile e ampiamente dimostrato dall'attuale pandemia, dovrebbe essere recuperato in termini di certezza decisionale, una certezza che solo il procedimento amministrativo può garantire. Una certezza procedimentale non tanto da definirsi in riferimento all'oggetto, l'ambiente e le decisioni ambientali, di per sé mutevoli e quindi non facilmente 'domabili', ma da rinvenirsi nel metodo adattivo alle incertezze ambientali. Infatti, solo il procedimento amministrativo sembra essere lo strumento più idoneo nella maturazione della consapevolezza di dover considerare l'indagine scientifica ambientale come un percorso soggetto a continue revisioni e ripensamenti. Quindi, nella scelta, a monte legislativa, degli strumenti decisionali, bisogna considerare la loro capacità di convivere con questa dinamicità e mutevolezza, mentre pare un dato incontrovertibile la staticità e l'immobilismo di una decisione nella forma del silenzio assenso, che, in definitiva, pone solo rimedio a una riconosciuta situazione patologica dell'azione amministrativa, per la permanente difficoltà di garanti-

<sup>15</sup> Nel corso dell'emergenza sanitaria, l'istituto del silenzio assenso 'orizzontale' viene rafforzato dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, in *G.U.* n. 128 del 19 maggio 2020 – S.O. n. 21, (il cd. decreto rilancio), "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19". Infatti, all'art. 264, c. 1, lett. e), si afferma che "nelle ipotesi di cui all'art. 17 bis, c. 2, ovvero di cui all'art. 14 bis, c. 4 e 5, 14 ter, c. 7, della legge 7 agosto 1990 n. 241, il responsabile del procedimento è tenuto ad adottare il provvedimento conclusivo entro 30 giorni dal formarsi del silenzio assenso".

Nella *Relazione illustrativa* si afferma che "la lett. e) dice esplicitamente cosa deve succedere dopo la formazione del silenzio endoprocedimentale, tra amministrazioni, per sottolineare la doverosità di andare avanti e adottare il provvedimento conclusivo. Nella prassi accade di frequente che la formazione del silenzio non 'sblocchi' il procedimento, ma si attenda ugualmente l'assunzione di un atto da parte dell'amministrazione coinvolta. Inoltre consente di applicare la norma sulla concettazione interistituzionale tra pubbliche amministrazioni anche alle ipotesi in cui la necessità di una pluralità di titoli abbia comportato l'avvalimento del SUAP o del SUE. In tal modo si riesce a dare la più ampia latitudine applicativa possibile alla misura di semplificazione, come peraltro suggerito anche dall'ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo in sede di diramazione di indirizzi interpretativi e applicativi antecedenti il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 1640 del 13 luglio 2016 (circolare 27158 del 10 novembre 2015)".

re l'effettività del dovere di provvedere. Si ritiene la questione di estrema rilevanza e, anche in una prospettiva di tutela delle generazioni future, in materia ambientale non può esistere una rigida decisione predittiva, o ancora peggio un comportamento predittivo, in grado di definire con certezza, in un dato momento, la bontà di una scelta anche per il futuro. Di contro, è necessario uno strumento in grado di rivedere con flessibilità gli obiettivi e i metodi prescelti, capace di prendere consapevolezza degli errori di valutazione eventualmente compiuti e, quindi, di adattarsi al mutamento delle circostanze fattuali e anche tecnologiche.

Di conseguenza, se solo il procedimento amministrativo presenta questa capacità adattiva e se, quindi, il diritto al procedimento diventa un principio assiologico del diritto ambientale, l'art. 17 *bis*, LPA, introducendo l'istituto del silenzio assenso nella materia ambientale tra amministrazioni e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici, mal coniugando la tempestività delle procedure con la responsabilità di chi decide, rappresenta, come già si diceva, una irresponsabile volontà di non decidere e, quindi, uno strumento per legittimare la deresponsabilizzazione dei dipendenti pubblici, che spesso non sanno come provvedere, per una oggettiva ipertrofia normativa ambientale, mentre, altre volte, non vogliono decidere; l'art. 17 *bis*, LPA, rappresenta, inoltre, un pericoloso strumento legislativo di transito, per poi potenzialmente ampliare, il legislatore, in un secondo momento, l'applicazione del silenzio assenso ad altre fattispecie in materia ambientale. Così facendo verrebbe meno un antropocentrismo del dovere, inteso come responsabilità dell'uomo verso l'ambiente, sarebbe dimostrata almeno la sua fragilità e verrebbero esternalizzati i doveri dell'amministrazione, anziché internalizzarli, facendo ricadere all'esterno, sulla collettività, i costi dei possibili danni all'ambiente. In questo modo, anziché sanzionare e commissariare chi viene meno alla doverosità della consumazione del potere e alla doverosità dell'assunzione delle decisioni, si 'sanziona' solo la collettività e l'interesse pubblico sottostante, in termini di riduzione di tutela ambientale. E la stessa 'esternalizzazione' pubblica dei costi ambientali, nell'ampliamento della rinuncia di provvedere, si pone in controtendenza, persino, rispetto agli strumenti di mercato che, allo stesso tempo, il legislatore incentiva per accrescere la responsabilità sociale d'impresa, in un tentativo di internalizzare i costi dei possibili danni all'ambiente a seguito di un'attività d'impresa.

In definitiva, la pubblica amministrazione non fa ciò che, invece, il legislatore, in un certo senso, impone, se pur spesso implicitamente, alle imprese, le quali, se vogliono operare nel mercato, dovranno necessariamente assumere dei comportamenti e fare delle scelte ecocompatibili.

Se, pertanto, non si vuole neutralizzare, o quantomeno indebolire, anche in una prospettiva di tutela delle generazioni future, quello che spesso oggi è considerato il 'convitato di pietra' in procedimenti amministrativi complessi, sarà opportuno ripensare e riorganizzare nel profondo la materia ambientale. Un ripensamento che, innanzi tutto, dia all'ambiente la giusta portata valoriale, in ossequio alla risalente e consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, superando un approccio ambientale 'materiale' che si limiti a mere dinamiche definitorie, riparatorie e risarcitorie, in un'ottica di un antropocentrismo del dovere, palesemente in crisi, e che mette in relazione l'uomo e l'ambiente, ed esaltando, invece, una visione ecocentrica, ecologica ed ecosistemica, in parte già presente all'art. 117, c. 3, Cost.. Un approccio che deve, se si vuole perseguire una tutela dell'interesse ambientale reale, concreta ed effettiva, andare oltre i tentativi di definire formalmente la nozione di ambiente e deve andare oltre il tentativo d'individuare, spesso caso per caso, il rapporto tra l'ambiente e altri interessi, per stabilire quando l'ambiente prevalga o quando l'ambiente sia soccombente. Così facendo, a giudizio di chi scrive, si svaluta la profonda portata valoriale e culturale dell'ambiente e si creano i presupposti per interventi legislativi volti a superare il 'problema ambiente' ovvero a risolvere la 'questione ambientale', nella misura in cui si presenti come ostacolo e freno nei riguardi di interessi che spesso hanno un impatto di sistema, anche economico, più significativo. La ricostruzione, invece, dell'ambiente come valore costituzionale deve, innanzi tutto, ripartire dai principi europei in materia ambientale, e poi da quelli costituzionali e da quelli del procedimento amministrativo, di cui all'art. 1, LPA, che danno sostanza e contenuto alla nozione stessa di ambiente e come regole del procedere diventano criteri di azione, modello e metodo giuridico in grado di dare sostanza e prevalenza alle decisioni ambientali, definendo sempre il livello minimo di protezione ambientale.

### 3. *Riflessione propositiva in materia ambientale*

Per perseguire tale obiettivo, si è sempre ritenuto di primaria necessità l'inserimento dei principi di precauzione, di prevenzione, dello sviluppo sostenibile, dell'integrazione e dell'informazione tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, come solo di recente si è fatto, se pur non citandoli espressamente. Infatti, se è da condividere l'orientamento, pressoché unanime della dottrina costituzionalista, sulla presenza, comunque, di tali principi europei nell'ordinamento costituzionale, tramite innanzi tutto l'art. 117, c. 1, Cost., – e lo stesso art. 1, c. 1, LPA, rinvia ai principi

europei, oltre alla giurisprudenza costituzionale – è sempre parso altrettanto importante sottolineare che solo una loro presenza nell’ambito della Costituzione formale fosse in grado di dare all’ambiente una forza valoriale che attualmente sembra essere indebolita, favorendo una pericolosa porosità di un sistema amministrativo in cui ‘penetrano’, *ex lege*, istituti che si ritengono contrari alla tutela dell’interesse ambientale.

I tempi erano decisamente maturi per andare oltre il riconoscimento della *primarietà costituzionale dell’ambiente*, per lo più tramite la giurisprudenza costituzionale, e, quindi, la l. cost. n. 1/2022 ha disegnato una vera e propria *Costituzione ambientale*, seguendo un diffuso modello di Carte internazionali, e che può risultare importante anche nel rapporto spesso non semplice con l’ordinamento comunitario<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> In dottrina, per uno studio comparato delle Costituzioni internazionali, con particolare riferimento all’ambiente, si rinvia a A.S. BRUNO, L. CASSETTI, *La tutela dell’ambiente tra incertezze globali e valore prescrittivo delle Costituzioni nazionali*, in *www.federalismi.it*, 2018; F. FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, *ivi*, 2017; A. STERPA, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell’ambiente?*, *ivi*, 2014; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., I, 101; J. MORAND-DEVILLER, *Vers une démocratie administrative délibérative. Consultation, concertation, participation*, in *Foro amm.-TAR*, 2011, 12, 4179; F. FRACCHIA, M. ALLENA, *Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 3.4, 781; E. TANZARELLA, *L’ambiente nella nuova Costituzione ecuadoregna*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 229; ID., *La concezione eticamente orientata dell’ambiente nella nuova Costituzione boliviana*, *ivi*, 2009, 1089; M.P. CHITTI, *Ambiente e ‘Costituzione europea’: alcuni nodi problematici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 6, 1417; G. GARZIA, *Costituzione europea e tutela dell’ambiente: riflessioni e problemi aperti*, in *www.giuristiambientali.it*.

Scorrendo le principali Carte internazionali, individuando le disposizioni più significative dedicate all’ambiente, possiamo così sintetizzare:

*Costituzione spagnola*, art. 45: “1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l’ambiente, appoggiandosi all’indispensabile solidarietà collettiva. 3. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l’obbligo di riparare il danno causato”.

*Costituzione portoghese*, art. 66: (*Ambiente e qualità di vita*) 1. Tutti hanno il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e hanno il dovere di difenderlo. 2. Per assicurare il diritto all’ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile, spetta allo Stato, per mezzo di propri organismi e con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini: a) Prevenire e controllare l’inquinamento e i suoi effetti e le forme pregiudizievoli di erosione; b) Ordinare e promuovere l’ordinamento del territorio, mirando a una corretta localizzazione delle attività, a un equilibrato sviluppo socio-economico e alla valorizzazione del paesaggio; c) Istituire e sviluppare riserve e parchi naturali e di ricreazione, nonché classificare e proteggere paesaggi e luoghi, al fine di garantire

la conservazione della natura e la preservazione dei valori culturali di interesse storico o artistico; *d*) Promuovere lo sfruttamento razionale delle risorse naturali, salvaguardando le loro capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni; *e*) Promuovere, in collaborazione con le autarchie locali, la qualità ambientale delle popolazioni e della vita urbana, particolarmente sul piano architettonico e nella protezione delle zone storiche; *f*) Promuovere l'integrazione degli obiettivi ambientali nelle varie politiche di ambito settoriale; *g*) Promuovere l'educazione ambientale e il rispetto per i valori dell'ambiente; *h*) Assicurare che la politica fiscale renda compatibile lo sviluppo con la protezione dell'ambiente e la qualità della vita.

*Costituzione della Repubblica Polacca*, art. 5: La Repubblica Polacca custodisce l'indipendenza e l'invulnerabilità del proprio territorio, garantisce la libertà e i diritti umani e civili nonché la sicurezza dei cittadini, custodisce l'eredità nazionale e garantisce la difesa dell'ambiente, mossa dal principio di un equilibrato progresso. Art. 74: 1. Le autorità pubbliche conducono una politica volta a garantire la sicurezza ecologica delle generazioni presenti e future. 2. Le autorità pubbliche hanno l'obbligo della tutela dell'ambiente. 3. Ciascuno ha diritto all'informazione sullo stato e la difesa dell'ambiente. 4. Le autorità pubbliche appoggiano l'attività dei cittadini volta alla difesa e al miglioramento dell'ambiente.

*Costituzione della Federazione russa*, art. 42, c. 3: L'occultamento, da parte di funzionari pubblici, di fatti e circostanze, che costituiscono una minaccia per la vita e la salute delle persone, è per essi fonte di responsabilità, secondo la legge federale. Ognuno ha diritto ad un ambiente naturale idoneo, a informazioni affidabili sull'ambiente e al risarcimento del danno, alla salute o alle cose, prodotto da illeciti ambientali.

*Costituzione slovena*, art. 72 (*Sano ambiente vitale*): In conformità alla legge ad ognuno spetta il diritto di un sano ambiente vitale. Lo stato provvede ad un sano ambiente vitale. A tale scopo la legge stabilisce le condizioni e i modi di svolgimento di attività economiche ed altre. La legge stabilisce le condizioni e l'ammontare del risarcimento al quale è obbligato colui che causa danni all'ambiente vitale. La legge regola la protezione degli animali dalle torture. Art. 73: Tutela del patrimonio naturale e culturale): Ognuno è tenuto in conformità alla legge a tutelare le bellezze naturali, le rarità e i monumenti culturali. Lo Stato e le Comunità locali provvedono alla conservazione del patrimonio naturale e culturale.

*Costituzione ungherese*, art. P: Le risorse naturali, in particolare il terreno agricolo, i boschi e le riserve idriche, la biodiversità e in particolare le piante e gli animali autoctoni, come pure i valori culturali, formano l'eredità comune della nazione, della cui tutela, sostentamento e custodia per le generazioni future è fatto obbligo allo Stato e a ogni persona. Art. XXI: 1. L'Ungheria riconosce e fa valere il diritto di ciascuno all'ambiente sano. 2. L'autore di danni all'ambiente è tenuto, a norma della legge, a riparare il danno oppure a sostenere le spese della riparazione. 3. È vietata l'importazione in Ungheria di rifiuti inquinanti a scopo di deposito.

*Costituzione Lituana*, art. 54: Lo Stato provvede alla protezione dell'ambiente naturale, del mondo animale e vegetale, di certi oggetti di natura e terreni di grande importanza, realizza il controllo con lo scopo d'utilizzazione, cura nonché ripristino ed aumento di risorse naturali.

È proibito dalla legge impoverire il terreno, le sue viscere, le acque, inquinare le acque ed aria, esercitare l'influsso di radiazione all'ambiente, nonché impoverire del mondo animale e vegetale.

*Costituzione della Repubblica popolare cinese*, art. 9: Tutte le risorse minerali, acque, foreste, montagne, pascoli, terreni, spiagge e altre risorse naturali sono di proprietà dello Stato,

Si sono, quindi, superate le limitate e generiche previsioni di principio, se pur importanti, di cui all'art. 117, c. 2 e 3, Cost., che nulla di più aggiungono all'essenza della nozione di ambiente, e si può così 'affrancare' una volta per tutte l'ambiente da altri interessi costituzionali, a partire dalla tutela del patrimonio culturale, *ex* 9 Cost., per fare solo un esempio, a cui l'ambiente si è sempre ancorato per legittimarne un fondamento costituzionale e che l'art. 3 *quater*, c. 2, del Codice, disciplina in modo congiunto, come se fossero due interessi ancora oggi non separabili.

Inoltre, l'inserimento della *tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi* all'art. 9 Cost. ha avuto il significato profondo di una precisa assunzione di responsabilità, anche politica, utile per impedire il fenomeno della deresponsabilizzazione, a giudizio di chi scrive, insito nell'art. 17 *bis*, LPA. Il *legislatore ha, anzi, con la recente riforma costituzionale, inteso apertamente riscrivere il rapporto tra ambiente, proprietà privata e libertà di impresa e ha al contempo posto le basi per un ripensa-*

cioè di tutto il popolo, con l'eccezione delle foreste, montagne, pascoli, terreni e spiagge che sono di proprietà di collettivi in conformità con la legge. Lo Stato assicura l'uso razionale delle risorse naturali e protegge gli animali rari e piante. Appropriazione o danneggiamento di risorse naturali da qualsiasi organizzazione o individuo con qualsiasi mezzo è vietata.

*Costituzione argentina*, art. 41: Tutti gli abitanti godono del diritto a un ambiente sano, equilibrato, adatto allo sviluppo umano e a che le attività produttive soddisfino le esigenze del presente senza compromettere le necessità delle generazioni future, con il dovere di tutelarle. Il danno ambientale genererà in primis l'obbligo di ripristinare la situazione precedente, nel rispetto della legge. Le autorità provvederanno alla tutela di tale diritto, all'utilizzo razionale delle risorse naturali, alla conservazione del patrimonio naturale e culturale e della diversità biologica, oltre che all'informazione e all'educazione ambientali.

Compete alla Nazione dettare norme che contengano i presupposti minimi di tutela e alle province dettare quelle di dettaglio, senza modificare le giurisdizioni locali. È vietato l'ingresso nel territorio nazionale di residui realmente o potenzialmente pericolosi e di scorie radioattive.

Altri Paesi hanno scelto una disciplina di dettaglio della materia ambientale, come la Francia, approvando la *Charte Constitutionnel de l'Environnement (loi constitutionnelle* n. 2005-205), allegata alla Costituzione francese; così la Costituzione della *Confederazione elvetica*, nel 2000, ha introdotto un'intera sezione, composta da 8 articoli, dedicata all'ambiente e alla pianificazione del territorio; altri ancora, invece, in linea con la Costituzione italiana, hanno inserito la materia ambientale in Costituzione solo in riferimento al riparto di competenze tra enti centrali ed enti periferici. È il caso della Costituzione austriaca, artt. 10, c. 12, 11, c. 7, 102, c. 2, e di quella tedesca, artt. 74 e 75. La Costituzione belga, invece, menziona, all'art. 23, c. 4, tra i diritti dell'individuo, "il diritto alla tutela di un ambiente salubre"; il *National Environmental Act* degli USA, 1969, dispone che "il Congresso riconosce a ciascun individuo il diritto ad un ambiente sano", mentre la Costituzione del Regno dei Paesi Bassi, artt. 197-200, disciplina "Il servizio delle acque (*waterstaat*) e gli enti speciali aventi potere esecutivo".

*mento dell'organizzazione politico-amministrativa del nostro Paese, assegnando una rinnovata centralità alle questioni ambientali.*

Si condivide, pertanto, il pensiero di autorevole dottrina secondo la quale “ai valori bisogna prestare adesione, non osservanza, come alle regole. Adesione significa prendere una posizione politica e sociale nei confronti dei valori perché i valori ci costringono a fare delle scelte in alcune situazioni in cui essi si pongono e allora non è un caso che nella nostra Costituzione, anche se c'è un dibattito a livello della giurisprudenza costituzionale, non ci sia ancora una disposizione testualmente esplicita sul valore ambiente”.

Se si condivide questo pensiero, si potrà, forse, anche capire quale sia stato fino adesso il disegno costituzionale e legislativo complessivo in cui si colloca o da cui deriva oggi anche l'art. 17 *bis*, LPA, sveltendo qualunque altro dibattito e speculazione giuridica e filosofica in materia ambientale. Dobbiamo anche ricordare come i principi europei ambientali siano stati inseriti solo in un secondo momento nel nostro ordinamento, a seguito dei decreti correttivi del 2008 e del 2010, agli artt. 3 *bis* e seguenti del Codice dell'ambiente.

Eppure, come si diceva, i principi ambientali europei danno sostanza alla nozione stessa di ambiente e alle decisioni ambientali e definiscono i metodi per attuare l'integrazione delle esigenze ambientali nei processi decisionali, aiutando a elaborare provvedimenti tecnicamente e scientificamente informati e comunque adottati sulla base di dibattiti trasparenti e democratici. Per questo motivo, si ritiene, che in aggiunta all'inserimento di tali principi in Costituzione, sia necessaria una legge dei principi di livello costituzionale in grado di definire il contenuto di questi principi per l'azione a tutela dell'ambiente, come necessario strumento di semplificazione legislativa e per una necessaria risistemazione complessiva del diritto ambientale e criterio metodologico di razionalizzazione.

Questa direzione è stata presa efficacemente dall'ordinamento francese, che ha approvato, accanto al *Code de l'Environment*, anche la fondamentale *Charte Constitutionnel de l'Environment* (loi constitutionnelle n. 2005-205).

Una legge di principi che pare necessaria anche perché i valori costituzionali, pur traendo fondamento dalla Costituzione o pur inseriti formalmente in Costituzione, in questa sede non trovano la precostituzione dei modi e dei contenuti della loro tutela, che, invece, è rimessa a interventi legislativi d'interpretazione e di bilanciamento, spesso ampiamente discrezionali, anche se vincolati ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

Seguendo questa riflessione, solo attraverso una legge costituzionale sui principi ambientali nella loro interazione, quali criteri euristici per fronteggiare la complessità ambientale, si potrebbe ottenere un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare. Si potrebbero, altresì, individuare i principi trasversali ai vari settori della disciplina ambientale, così fornire criteri di riparto di competenze e di forme di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali a specificazione di quanto già disposto, in modo non così chiaro, dal Titolo V della Costituzione. Con la legge di principi sarebbe, così, possibile orientare l'azione di razionalizzazione della normativa ambientale vigente, sulla base di un quadro ben definito, fissando in modo stabile i punti di riferimento intorno ai quali costruire anche la normativa successiva e concentrando la disciplina degli istituti a carattere trasversale, in un tentativo anche di razionalizzazione della normativa ambientale attualmente vigente. Una legge costituzionale dei principi ambientali che permette anche di non 'ingabbiare' la nozione di ambiente nella rigidità della Costituzione, da cui, comunque, non possiamo trarne né la forma né la misura. L'ambiente, infatti, come si diceva all'inizio di queste considerazioni conclusive, ha in sé una dinamicità che si riflette sul processo continuo di conoscenze e di bilanciamento con altri valori costituzionali. È, pertanto, un valore non definibile in modo aprioristico, ma deve essere continuamente valutato e bilanciato, prima ancora che definito, in tutti i processi decisionali e la sua primarietà costituzionale vieta che vi sia una forma di un suo annichilimento in tutte le comparazioni procedimentali con altri interessi, come, invece, pare proprio fare l'art. 17 *bis*, LPA.

L'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione inciderebbe necessariamente anche sugli equilibri tra lo Stato e le Regioni, definiti nel tempo dalle sentenze della Corte costituzionale in un contenzioso tra questi soggetti mai cessato dalla riforma del Titolo V del 2001 in poi, da cui non è mai emerso in modo chiaro, il riparto delle competenze legislative in materia ambientale. Inoltre, più in generale, una *Costituzione ambientale* inciderebbe, positivamente, sul problema della complessità strutturale dell'organizzazione ambientale, sulla frammentazione delle competenze in una materia a struttura complessa, con una tradizionale ricaduta immediata sulla complessità normativa, sia statale che regionale.

In sintesi, si ritiene che non si può ambire a una 'pseudosemplificazione' funzionale in materia ambientale, come sembra avviata dalla Riforma Madia, se, a monte, non ci si occupa prima di una razionalizzazione normativa e di una semplificazione strutturale della complessa or-

ganizzazione ambientale multilivello. È di estrema urgenza, anche per le ricadute in termini di effettività della tutela ambientale, un chiaro riparto delle competenze normative e una razionalizzazione delle molteplici funzioni amministrative, spesso allocate senza logica, ragionevolezza e non coordinate tra loro. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle molteplici funzioni di pianificazione e a quelle per l'imposizione di vincoli ambientali, oggetto di una pluralità di fonti non armonizzate, che spesso si sovrappongono tra loro, creando incertezze di sistema e un contenzioso tra i soggetti interessati. Ovvero, basta solo scorrere gli articoli del Codice dell'ambiente per rendersi conto di come le competenze in materia ambientale siano distribuite in modo disorganico tra le diverse strutture che compongono le amministrazioni. In modo particolare, rimanendo in ambito statale, è di tutta evidenza la disomogeneità delle diverse competenze dei ministeri che interagiscono con il Ministero dell'ambiente, quali, a titolo esemplificativo, il Ministero dei beni culturali, quello della salute, dello sviluppo economico, delle Infrastrutture e così via. L'art. 17 *bis*, LPA, come si diceva, è intervenuto in queste relazioni, sostituendo i concerti e gli atti di assenso comunque denominati con il silenzio assenso, bypassando così la complessità dei rapporti ministeriali. In realtà, una riforma strutturale dovrebbe, nell'ambito delle competenze statali ministeriali, dotare il Ministero dell'ambiente di tutte le competenze necessarie interne per l'esercizio delle funzioni di sua competenza, rendendolo autonomo rispetto a decisioni altrui, in attuazione del principio di unicità e di responsabilità. La complessità procedimentale è in parte *in re ipsa* per la forte tecnicità della materia, senza trascurare i profili economici, sociali, a volte persino psicologici (si pensi al tema dell'insediamento di una nuova discarica e alla sindrome 'Nimby'), ma in buona parte è anche conseguenza immediata della complessità funzionale e della frammentazione organizzativa. Se questo è vero, semplificando l'organizzazione, si inizierebbero a semplificare, forse quasi automaticamente, anche una parte dei procedimenti, sotto il profilo della tempestività, rendendo anche meno rilevanti le esigenze di coordinamento per contenere e per gestire la frammentazione e la complessità. Esigenza di coordinamento che è in buona parte fallita, almeno in materia ambientale, con la previsione del silenzio assenso nell'ambito della conferenza di servizi, in riferimento agli interessi sensibili.

Le norme costituzionali ambientali dovrebbero, quindi, costruire una *governance* che consenta un'applicazione sempre più ampia del principio di sussidiarietà, invertendo la tendenza attuale di un accentramento rigido delle competenze in materia ambientale, per riaprire a un

metodo di collaborazione e di coordinamento tra i diversi livelli di governo. Lo Stato definirà gli obiettivi e i livelli di qualità da raggiungere in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo poteri generali di indirizzo e di fissazione di limiti prudenziali, mentre le Regioni e gli enti locali, e in via sussidiaria i privati, potranno intervenire – con margini di flessibilità coerente con la complessità degli obiettivi da perseguire – per ottenere risultati più rigorosi nel rispetto dei limiti ambientali e comunque più adeguati alle singole realtà locali e sociali.

In questa azione di decentramento della tutela ambientale, in un nuovo ruolo che, a giudizio di chi scrive, dovrebbero assumere le regioni, maggiormente adeguate rispetto a enti minori, *ex art. 118, c 1, Cost.*, e art. 7, c. 1, l. n. 131/2003, come ad esempio, i comuni, in attuazione dei principi di unicità, di responsabilità e di omogeneità, già previsti dall'art. 4, c. 3, l. n. 59/1997, si potrebbe immaginare l'istituzione di vere e proprie *Sovrintendenze ambientali regionali*. L'obiettivo è quello di attribuire a un unico soggetto funzioni che tra loro sono necessariamente connesse, con ricadute anche in riferimento ai principi di efficienza ed economicità, di cui all'art. 1, LPA. Le *Sovrintendenze ambientali regionali* si configurerebbero, seguendo il modello strutturale della conferenza di servizi, ma permanenti, come strumenti di unificazione di diverse funzioni e di competenze tecniche e specialistiche (ambiente, salute, patrimonio culturale, governo del territorio) che, a vario titolo, interagiscono con la materia ambiente e come primario strumento di attuazione dei principi ambientali europei, con i quali s'instaura una necessaria corrispondenza biunivoca. In altri termini, l'auspicato inserimento tra i principi fondamentali della *Costituzione ambientale* dei principi ambientali europei richiede una profonda riorganizzazione strutturale ambientale, la quale, a sua volta, sarà necessaria per dare attuazione ai medesimi principi, che altrimenti rimarrebbero auspici astratti. In fondo, le amministrazioni sono, o dovrebbero essere, le gambe sulle quali i principi ambientali dovranno camminare. Poi, è lo stesso principio d'integrazione, quale conseguenza della trasversalità della materia ambientale, a richiedere un ripensamento dell'organizzazione degli enti normativi e delle pubbliche amministrazioni. Una riorganizzazione complessiva della struttura ambientale, in termini di unicità delle competenze e delle funzioni, che è necessaria in funzione dell'unicità dei processi decisionali nella tutela dell'ambiente. Sia l'unicità delle competenze, sia quella procedimentale costituiscono il giusto approccio metodologico per una reale semplificazione della materia ambientale, in luogo di un silenzio assenso, *ex art. 17 bis, LPA*, che in realtà è solo un *escamotage* e una

via di fuga per legittimare l'incapacità (o la mancanza di volontà) politica-legislativa nell'avviare e portare a termine una reale semplificazione strutturale in materia ambientale che implichi anche un'assunzione di responsabilità per le decisioni ambientali prese.

Una semplificazione strutturale, in termini di unificazione, che pare necessaria nell'ambito di una più generale tendenza alla concentrazione dei procedimenti amministrativi ambientali, come dimostrato, da ultimo dal d.lgs. n. 104/2017, di modifica del Codice dell'ambiente. È ciò che è accaduto con l'Autorizzazione integrata ambientale (AIA), con l'Autorizzazione unica ambientale (AUA), con la Valutazione d'impatto ambientale (VIA) e la Valutazione ambientale strategica (VAS).

I procedimenti vengono concentrati per unificare un sistema amministrativo complesso e frammentario, ma, in questo, a differenza di quanto si prospetta con l'istituzione delle *Sovrintendenze ambientali regionali*, senza incidere sugli assetti normativi delle competenze e sui livelli di tutela. Di fatto, in questi casi, la complessità si ricompone momentaneamente in relazione a una specifica e concreta azione che si conclude con un atto integrato, mentre le *Sovrintendenze ambientali regionali*, nell'ambito di un nuovo quadro costituzionale che pare comunque necessario, potrebbero avere il beneficio di 'costituzionalizzare' e di rendere ordinaria l'unificazione delle competenze e delle funzioni, le quali consentirebbero di gestire le interconnessioni delle diverse matrici ambientali, ma anche le fisiologiche interconnessioni tra interessi diversi da quello ambientale, superando, in questo modo, la necessità di intese, concerti o di assensi comunque denominati da acquisire all'*esterno* rispetto all'amministrazione precedente, con il rischio di una inerzia che poi va gestita. Una unicità delle competenze e delle funzioni nelle *Sovrintendenze ambientali regionali* che pare avere altri aspetti positivi. Innanzi tutto, riprendendo quanto detto sopra in riferimento alla necessaria flessibilità di strumenti decisionali per adattarsi alle incertezze ambientali, si potrebbe anche sostenere che tali soggetti permettono di superare la presunzione di anticipare, pianificare e programmare *dal centro* cambiamenti ambientali, in un'amministrazione del rischio, in tutte le variabili, scientifiche, tecnologiche, naturali e culturali. Si ritiene che, per evitare uno vero e proprio scollamento tra il piano del diritto positivo e quello concreto delle reali e quotidiane problematiche ambientali, siano necessari nuovi apparati pubblici, permanenti, decentrati, incardinati a livello regionale, in grado di superare il principio di differenziazione nell'attribuzione delle competenze, e quindi più versatili e maggiormente pronti ad adeguarsi, in modo flessibile e per territori circoscritti, al progredire

degli eventi ambientali, pur operando nell'ambito di una cornice generale, in attuazione dei livelli essenziali minimi di protezione ambientale, dettati in sede legislativa dalla legislazione nazionale e in sede amministrativa dal Ministero dell'ambiente. Sarebbero, quindi, apparati pubblici, di natura tecnico-politica, affiancati da organismi tecnici puri, e le Università potrebbero in questo affiancare le Agenzie regionali a protezione dell'ambiente. Le *Sovintendeze ambientali regionali* dovranno poi essere in grado di ricondurre a sistema, anche mediante contestuali scelte 'politiche' d'indirizzo, per certi versi discrezionali pure, i diversi interessi, nei quali quello ambientale si integra, mediante un continuo apprendimento istituzionale, nonché mediante la raccolta e l'affinamento di informazioni disseminate alle varie scale, o ancora ampliando la vigilanza tecnica e scientifica e indentificando nuove conoscenze, e, infine, organizzando, a livello locale, un costante dibattito sociale in merito a ciò che è auspicabile fare in materia ambientale. Così, le *Sovrintendenze ambientali regionali*, dal punto di vista organizzativo, si muoverebbero sulla stessa linea dell'unicità dei procedimenti integrati, dal punto di vista funzionale. In entrambi i casi, prendendo atto della fisiologica disorganicità della materia ambientale, sia per la multisettorialità interna, sia per le molteplici interazioni esterne, si cerca di dominare e ricondurre a sistema tale disorganicità e complessità, mentre l'art. 17 *bis*, LPA, pare solo uno strumento per ignorarla, per superarla e per intervenire in modo puntiforme su una 'pseudosemplificazione' procedimentale, priva di una qualunque visione di sistema.

In questo nuovo modello organizzativo, su base regionale, di certo da meditare ulteriormente, riemergerebbe con tutta la sua forza, la nozione di amministrazione di risultato, sostituendo, però, il profilo quantitativo che, invece, persegue l'art. 17 *bis*, LPA, mediante la mera tempestività delle procedure, con il profilo qualitativo dell'azione ambientale, un'azione al *servizio* dell'ambiente, da cui segue la doverosità antropocentrica, e non che vuole dominare o bypassare l'ambiente, frutto anche di una più efficiente allocazione delle funzioni e delle risorse ambientali da cui allo stato attuale siamo ben lontani.

Dinanzi a possibili ed eventuali obiezioni nel considerare questi soggetti un'altra occasione per far sorgere nuovi 'veti burocratici', anche sulla base dell'esperienza delle consolidate Sovrintendenze per la tutela dei beni culturali, forse si potrebbe rilevare che i 'veti burocratici' e gli inadempimenti non si superano con i silenzi, ma con un adeguato ed effettivo sistema sanzionatorio, con il commissariamento, con l'esercizio di poteri di controllo e quelli sostitutivi che rimarrebbero in capo al Mi-

nistero dell'ambiente e dando, altresì, piena attuazione agli strumenti offerti dalla l. n. 241/1990 a tutela del rispetto dei termini procedurali.

In sintesi e in conclusione, si ritiene che una *Costituzione ambientale*, una semplificazione legislativa, anche attraverso una legge costituzionale dei principi ambientali, con una razionalizzazione e una risistemazione delle fonti normative, frutto, nel tempo, di un'incessante stratificazione europea, nazionale e regionale, senza contare le innumerevoli fonti subprimarie, spesso di tipo tecnico, impiegate nei diversi settori ambientali, che il Codice dell'ambiente non ha saputo/voluto gestire; così, l'affermazione della centralità e dell'esclusività del procedimento amministrativo nella tutela dell'ambiente, con tutti i suoi corollari, l'unificazione dei procedimenti ambientali, l'adozione di un *Codice etico ambientale* delle amministrazioni, per garantire un livello essenziale minimo di protezione dell'ambiente; così, ancora, una profonda ristrutturazione dell'organizzazione ambientale, in termini di riparto di competenze tra lo Stato e le regioni e di unicità delle funzioni e di responsabilità, anche attraverso le *Sovrintendenze ambientali regionali*, siano gli elementi base da cui almeno partire per una risistemazione generale e profonda della materia ambientale e del suo diritto.

