



*Direttore*

Giovanni CORDINI  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato scientifico*

Carlo DESIDERI  
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS  
Professore Ordinario  
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI  
Professore Ordinario  
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO  
Professore Ordinario  
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS  
Magistrato  
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE  
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)  
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST  
Full Professor of International Law  
Università di Colonia

*Comitato redazionale*

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

## DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.

*Vai al contenuto multimediale*



In copertina:

*Paesaggio con sole nascente*, Vincent Van Gogh, olio su tela, Saint-Rémy, 1889.

Riproduzione di Tito Livio Mancusi © [www.vangoghgallery.it](http://www.vangoghgallery.it)

# Lezioni di diritto dell'ambiente

Terza edizione

*a cura di*

Rosa Rota

*Contributi di*

Rosa Rota

Vittorio Capuzza

Alessandro Chiauzzi

Alessia Di Caprio

Massimo Ciammola

Massimo Petrocchi

Angelo Spena





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1969-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: aprile 2009  
II edizione: ottobre 2012  
III edizione: novembre 2018

# Indice

- 11 **Linee guida allo studio della disciplina**  
*Rosa Rota*
- 17 **Capitolo I**  
**Introduzione al diritto dell'ambiente**  
*Rosa Rota*
1. La tutela dell'ambiente come principio e "categoria", 17 – 1.1. *Premessa*, 17 – 1.2. *La nozione giuridica di ambiente: la difficile definizione dell'oggetto*, 20 – 1.3. *Segue: il tracciato evolutivo della tutela ambientale. Le posizioni dottrinali e giurisprudenziali. Dalla concezione tripartita alla concezione unitaria*, 25 – 1.4. *Segue: l'ambiente come "categoria"*, 34 – 1.5. *La visione "integrata" della tutela ambientale nell'evoluzione normativa: i "principi" dell'azione ambientale e dello sviluppo sostenibile nel T.U. ambientale e nell'attuale scenario globale*, 37 – 2. *Ambiente e governo del territorio*, 45 – 2.1. *L'intreccio delle nozioni e l'integrazione delle tutele*, 45 – 2.2. *Il profilo pianificatorio: il paesaggio tra ambiente e territorio*, 53 – 2.3. *La Valutazione Ambientale Strategica: sintesi tra la tutela ambientale e la programmazione territoriale*, 59.
- 61 **Capitolo II**  
**Il diritto per l'ambiente nella normativa internazionale, europea e italiana**  
*Vittorio Capuzza*
1. *Gli Organismi internazionali e l'interesse per l'ambiente: ONU, FAO, OMS, UNESCO*, 61 – 1.1. *Le principali convenzioni internazionali sull'ambiente.*, 67 – 1.2. *Le norme del diritto europeo: dal Trattato di Roma ai regolamenti e direttive comunitarie self-executing. Cenni sul rapporto con le norme interne*, 71 – 2. *I principi del diritto dell'ambiente*, 76 – 2.1. *I principi ambientali nei Trattati europei*, 81 – 3. *Il Codice dell'ambiente e i principi di materia*, 86.
- 91 **Capitolo III**  
**Gli strumenti del diritto dell'ambiente: i procedimenti ambientali**  
*Alessandro Chiauzzi*
1. *La valutazione di impatto ambientale: origini e funzione*, 92 – 1.1. *La procedura di VIA nella evoluzione normativa dell'Unione Europea*, 99 – 2. *Il*

quadro normativo della VIA nel nostro ordinamento: dalla legge n. 349/86 al d.lgs. 152/06 e i successivi interventi di riforma, 103 – 2.1. *Le fasi del procedimento di VIA*, 112 – 2.2. *Semplificazione procedimentale e VIA: la conferenza di servizi*, 121 – 3. Il provvedimento di VIA come *superautorizzazione*: da giudizio tecnico a provvedimento unico, 128 – 4. L'interesse ambientale nella fase di pianificazione del territorio: la valutazione ambientale strategica, 132 – 5. L'autorizzazione integrata ambientale, 141.

147      **Capitolo IV**  
**La responsabilità per danno ambientale**  
*Alessia Di Caprio*

1. Origine ed evoluzione della disciplina normativa sul danno ambientale: la legge n. 349/1986, 147 – 1.1. *La disciplina comunitaria: la Direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004*, 154 – 1.2. *Il recepimento nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 152/2006*, 157 – 2. Il risarcimento del danno ed il regime del "doppio binario", 163 – 3. Le procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano e le modifiche legislative, 167 – 4. I criteri di riparazione del danno ambientale, 173 – 5. I soggetti legittimati all'azione, 175 – 6. I Danni risarcibili nell'ordinamento italiano: danno patrimoniale e danno non patrimoniale, 184 – 7. Conclusioni. Linee evolutive: economia circolare e prevenzione del danno ambientale, 187.

195      **Capitolo V**  
**Il diritto di accesso alle informazioni ambientali tra disciplina sovranazionale e disciplina nazionale**  
*Massimo Ciammola*

1. Introduzione, 195 – 2. Il diritto di accesso ai documenti amministrativi nella legge 7 agosto 1990 n. 241 (cenni), 199 – 3. La disciplina italiana e la disciplina comunitaria degli anni Novanta sulla libertà di accesso all'informazione ambientale, 205 – 3.1. *La direttiva 90/313/CEE*, 206 – 3.2. *Il decreto legislativo 24 febbraio 1997 n. 39*, 209 – 4. L'evoluzione successiva: la direttiva 2003/4/CE e il d.lgs. n. 195 del 2005, 212 – 5. Raffronto tra accesso al documento e accesso all'informazione ambientale, 220 – 6. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali nel c.d. *Codice dell'Ambiente*, 225 – 7. Gli sviluppi giurisprudenziali, 230 – 8. Profili ricostruttivi, 238 – 9. I più recenti interventi normativi: il decreto legislativo n. 33 del 2013 e l'introduzione nel nostro ordinamento del diritto di accesso civico. Punti di contatto con l'accesso alle informazioni ambientali, 244 – 9.1. *Gli sviluppi ulteriori: il decreto legislativo n. 97/2016 e l'introduzione del FOIA nell'ordinamento nazionale*, 250 – 10. Rilievi conclusivi, 256.



265 **Capitolo VI**  
**Gli Appalti verdi**  
*Massimo Petrocchi*

1. Ambiente e appalti pubblici: considerazioni introduttive sul “linguaggio” ambientale degli appalti, 265 – 1.1. *Cenni sull'appalto pubblico*, 268 – 1.2. *Il quadro normativo europeo e nazionale sugli Appalti verdi: dal Caso “Concordia Bus” alle Direttive del 2014*, 273 – 2. Le innovazioni normative del c.d. *Codice dei contratti pubblici*: rilevanza delle istanze ambientali, 282 – 2.1. *I principi generali*, 284 – 2.2. *Il Piano di azione per la sostenibilità ambientale (PAN GPP): i c.d. “criteri ambientali minimi” e il nuovo ruolo dell'ANAC*, 286 – 2.3. *Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: rilevanza del costo del ciclo di vita*, 293 – 2.4. *I sistemi di eco-etichettatura e ecoaudit: mezzi di prova e incentivi premiali*, 298 – 2.5. *La “qualificazione delle stazioni appaltanti” e le “concessioni verdi”*, 302 – 3. Linee evolutive: il referente tecnico del GPP come strumento di integrazione, 307.

309 **Capitolo VII**  
**La tutela del paesaggio come parametro di governo del territorio**  
*Alessandro Chiauzzi*

1. La nozione di paesaggio nell'evoluzione normativa, 309 – 1.1. *Il paesaggio come valore culturale presente nella Costituzione*, 314 – 1.2. *Dalla Costituzione alle normative di settore*, 319 – 1.3. *La rilevanza del diritto comunitario fino alla Convenzione europea del paesaggio*, 324 – 1.4. *Paesaggio e paesaggi: una possibile categoria unitaria?*, 327 – 2. La tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano, 331 – 2.1. *La tutela del paesaggio nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, 332 – 2.2. *Tecniche di tutela*, 338 – 2.2.1. *Tutela conservativa e regime autorizzatorio*, 339 – 2.2.2. *Vincoli paesaggistici e proprietà privata*, 342 – 2.2.3. *La tutela del paesaggio nel Codice penale*, 346 – 2.2.4. *Piani paesaggistici e piani urbanistico-territoriali: da una tutela conservativa ad una politica di tutela del paesaggio*, 347 – 3. Interessi diffusi e interessi collettivi nei procedimenti di tutela del paesaggio, 351 – 4. Conclusioni: la valorizzazione del paesaggio come cardine della nuova politica di tutela, 354.

357 **Capitolo VIII**  
**Fonti energetiche rinnovabili e tutela dinamica del paesaggio**  
*Rosa Rota*

1. La politica comunitaria delle energie rinnovabili, 357 – 1.1. *L'approccio integrato energia-ambiente nel Trattato di Lisbona*, 361 – 1.2. *La direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili e le proposte di modifica*, 364 – 2. L'attuazione della disciplina comunitaria nel nostro ordinamento: il d.lgs. n. 387/03, le Linee Guida Nazionali, il d.lgs.

n. 28/2011, 369 – 2.1. *Profili critici della normativa interna: complessità organizzativa e complessità procedimentale*, 377 – 2.2. *Segue: il settore eolico e l'evoluzione in senso dinamico-funzionale della tutela paesaggistica. Analisi della più recente giurisprudenza*, 386 – 2.3. *Profili ricostruttivi. Principio di integrazione e principio dello sviluppo sostenibile in una nuova teoria "panambientalista"*, 392.

397      **Capitolo IX**  
**Ambiente e territorio: un fragile equilibrio dinamico fra tutela e sviluppo**

*Angelo Spina*

1. *Paesaggio, territorio, ambiente*, 398 – 1.1. *Paesaggio e territorio, valorizzazione e saturazione*, 398 – 1.2. *Ambiente e irreversibilità*, 399 – 2. *La percezione del paesaggio e le fonti di energia*, 400 – 2.1. *Governo e governance a tutela del paesaggio*, 400 – 2.2. *Le multiple valenze della percezione visiva*, 402 – 3. *Il territorio e la cementificazione non più giustificabile*, 403 – 3.1. *La saturazione del territorio*, 403 – 3.2. *Gli obiettivi sostenibili per l'industria delle costruzioni*, 406 – 3.3. *Territorio e legalità: le opere incompiute*, 407 – 4. *La sostenibilità ambientale degli usi energetici*, 408 – 4.1. *Il problema della sostenibilità passando dalla nicchia alla grande scala*, 408 – 4.2. *Rinnovabili elettriche: sussidi o incentivi?*, 410 – 4.3. *Il primo paradosso delle fonti rinnovabili*, 414 – 4.4. *Il secondo paradosso delle fonti rinnovabili*, 415 – 5. *Gli usi idroelettrici della risorsa suolo*, 416 – 5.1. *Un indicatore di saturazione per Regione*, 416 – 5.2. *Stima dei margini residui di producibilità. Manutenzione, sicurezza, governance*, 418 – 6. *Gli usi nucleari sul territorio: questione strategica e di sistema*, 421 – 6.1. *Gli oneri per il territorio conseguenti alla nuclearizzazione*, 421 – 6.2. *La questione nucleare in Italia: un problema di metodo*, 422 – 7. *Sull'impatto ambientale delle fonti rinnovabili eolica e solare*, 424 – 7.1. *La quantità di territorio impegnata dalla produzione di energia. Il ruolo chiave del rendimento*, 424 – 7.2. *Gli impianti eolici nella Penisola povera di vento*, 426 – 7.3. *Un caso di successo. Il silicio elettronico da smaltire: da costo a ricavo*, 427 – 7.4. *Le isole di calore prodotte dai campi fotovoltaici*, 430 – 8. *Gli usi multipli del sottosuolo: una risorsa per la sicurezza*, 431 – 8.1. *Gli usi energetici del sottosuolo*, 431 – 8.2. *Nuove tecnologie per il metodo di inclusione ed esclusione territoriale*, 432.

435      **Gli autori**

## Linee guida allo studio della disciplina

ROSA ROTA

Che bizzarra creatura è mai l'uomo, capace di rendere fastidioso e pericoloso a se stesso ciò che potrebbe godere con sicurezza in buona compagnia, per il solo capriccio di volersi appropriare a sua guisa del mondo e dei suoi contenuti

da *Viaggio in Italia* (1786)  
di Johann Wolfgang VON GOETHE

Questo volume raccoglie lezioni di diritto dell'ambiente svolte per i Corsi di Laurea in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire, dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

L'esigenza di delimitarne l'impostazione, sia riguardo ai contenuti sia riguardo al metodo, giustifica una presentazione che, in ragione della peculiarità dei Corsi, sia preliminarmente da guida nell'approccio allo studio della disciplina.

L'idea di elaborare una "raccolta" di lezioni — scaturita dall'esperienza trascorsa nelle aule universitarie anche grazie all'apporto di Cultori della materia — e non un vero e proprio Manuale di diritto ambientale, di ben più ampio respiro e completezza, è maturata in ragione di due esigenze: da un lato, la consapevolezza che l'eccessiva rapidità con cui è stata modificata, negli anni più recenti, la legislazione ambientale difficilmente avrebbe consentito di por mano ad un lavoro manualistico che non rischiasse di diventare già desueto al momento della sua pubblicazione<sup>1</sup>; dall'altro, la

1. La continua "evoluzione" legislativa — con buona pace della certezza del diritto — è indotta dalla stessa disciplina del diritto dell'ambiente, in relazione alla quale «è impossibile cristallizzare in un testo la situazione di questa mutevole branca del diritto senza andare incontro ad una frustrante e continua sensazione di superamento ed inadeguatezza». Così LUGARESÌ N., *Diritto dell'ambiente*, Cedam, 2008. Per una attenta ricognizione e critica interpretazione delle linee di mutamento della legislazione ambientale cfr. FONDERICO F., *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in Riv. Giur. Edil., 2007, pp. 97 e ss., il quale sottolinea le tendenze involutive nel secondo periodo della legislazione ambientale (1987–2006) e parla di "stato di minorità" del diritto ambientale.

considerazione delle specifiche esigenze didattiche che richiedono semplicità di linguaggio, chiarezza di contenuti ed essenzialità di profili scientifici<sup>2</sup>, soprattutto per studenti di Ingegneria non “informati” al diritto in generale.

Con riguardo ai contenuti dell’opera, occorre quindi preliminarmente precisare che la comprensione di principi, istituti e categorie<sup>3</sup> del diritto dell’ambiente — disciplina la quale già di per sé presenta non poche difficoltà di inquadramento sistematico, intercettando profili di diverse banche disciplinari — non può prescindere da alcune fondamentali nozioni inerenti il settore del diritto — quello amministrativo — che più si presta a darne una visione di insieme, perché non vi sono aspetti rilevanti della disciplina che non comportino esercizio di pubblici poteri o comunque interventi di pubbliche amministrazioni<sup>4</sup>.

Tale circostanza, che in realtà può ritenersi valida in generale, ossia anche quando l’insegnamento è trattato in Corsi di laurea prettamente giuridici, assume evidentemente una importanza del tutto particolare con riguardo al volume in oggetto, orientato prioritariamente ad un contesto didattico formato da futuri ingegneri “versati” in contesti afferenti l’ambiente e il territorio, per il fatto che le diverse tematiche scelte vengono qui affrontate tenendo conto della circostanza che i Corsi di laurea entro i quali si inserisce la speciale disciplina giuridica restano pur sempre Corsi caratterizzati dal profilo ingegneristico e non giuridico.

In altri termini, la collocazione, pur necessaria, di una disciplina giuridica, quale il Diritto dell’ambiente, in Corsi di laurea in Ingegneria, impone il richiamo, via via che si affrontano gli argomenti dei vari capitoli, alle necessarie nozioni del diritto ed in particolare, come detto, del diritto amministrativo nel cui ambito si colloca la specifica materia avente ad oggetto la tutela di beni della collettività, giuridicamente rilevanti, quali l’ambiente ed il territorio.

Così, ad esempio, la trattazione di istituti come il procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (ma lo stesso vale per altri istituti come l’accesso ai documenti o la partecipazione dei privati ai procedimenti o ancora la responsabilità per danno ambientale) implica il richiamo alla problematica del procedimento amministrativo nella sua funzione e struttura, nelle sue diverse fasi, e ciò consente anche di evidenziare i tratti differenziali e specifici della disciplina ambientale rispetto a quella generale, traendone spunti per una riconsiderazione di istituti e categorie fondamentali del diritto.

2. Analoga impostazione è nel volume di DELL’ANNO P., *Elementi di diritto dell’ambiente*, Cedam, 2008, e più di recente in *Diritto dell’ambiente*, Cedam, 2018.

3. Con riguardo ai quali si rinvia alla Premessa del capitolo I (par.1.1).

4. Rossi G., *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, 2017.

Il secondo profilo, strettamente connesso al primo, attiene all'impostazione metodologica della trattazione.

È la stessa complessità della materia ad imporre un approccio didattico "sincretico", che sia da guida per un uditorio attento alle esigenze pratiche in vista delle quali è approntata la disciplina giuridica. E se da tempo si riflette, quanto al metodo scientifico, sulla necessità per il giurista di considerare anche "le suggestioni ed illuminazioni" che provengono da altre discipline "di contorno", da altre branche del sapere contigue alle proprie, un tale approccio metodologico diventa imprescindibile soprattutto con riferimento alla tematica ambientale<sup>5</sup>. Si osserva in dottrina che «se, come ricordava Popper, non si studiano materie o oggetti ma problemi, e questi ultimi vanno inseguiti al di là delle divisioni disciplinari, sarà allora il problema a dettare il metodo. Saranno le domande a guidare i metodi»<sup>6</sup>.

Ed è proprio tale approccio a guidare la trattazione, nelle esercitazioni del Corso, di casi concreti, selezionati dalla copiosa giurisprudenza in materia e osservati come campo di indagine critica; studiati cioè attraverso la prospettazione e sollecitazione del docente ad ipotesi di ragionamento giuridico critico. Consapevoli che «l'insegnante davvero saggio non offre ai suoi allievi di entrare nella casa della sua saggezza, ma li conduce piuttosto alla soglia della loro stessa mente» (Da *Il Profeta* di Kahlil Gibran).

Scopo di questo volume vuole quindi essere quello di fornire agli studenti una chiave di lettura del diritto dell'ambiente, tale da consentire la comprensione di alcune tra le molteplici e diverse problematiche giuridiche che la complessa materia presenta.

A tale obiettivo risponde l'impostazione del libro che si compone di una parte, di carattere generale, dedicata alle basi e dunque ai principi fondamentali che caratterizzano la disciplina, analizzata, anche con il supporto della giurisprudenza, sul versante comunitario e interno; ed un'altra che tratta argomenti del settore di materia, scelti tra quelli ritenuti

5. FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, 2002; CASSESE S., *Il sorriso del gatto. Ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3/06. Con specifico riguardo al metodo per la tematica ambientale si veda ROSSI G., (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 9, secondo il quale «appare preferibile un approccio che consenta di superare la tradizionale dicotomia tra l'impostazione normativista-formalista e quella fenomenologica-sostanzialistica attraverso l'individuazione dei concetti elementari, ossia dei nuclei essenziali propri delle nozioni. L'approccio tratto dall'insiemistica e dalla teoria dei sistemi consente di razionalizzare le vicende più articolate, in quanto, apprezzando le interrelazioni tra le diverse figure, si approda ad una nozione di sistema che si regge sulla complessità». In tema, dello stesso A. cfr., ancora, *Principi di diritto amministrativo*, Giappichelli, 2010, 45. Tra i più recenti contributi sull'applicazione della teoria dei sistemi all'ambiente, cfr. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Giappichelli, 2007. Il valore della interdisciplinarietà nello studio del diritto ambientale è messo in rilievo anche da ESPOSITO G.M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Giappichelli, 2008.

6. CASSESE S., *Il sorriso del gatto*, cit., con particolare riferimento agli "insegnamenti degli studi non giuridici del diritto".

più significativi per le finalità complessive di formazione dell'ingegnere ambientale.

In tale ottica va letto il Capitolo introduttivo che, per la specifica connotazione dei Corsi in cui è collocata la disciplina, e pur con gli inevitabili limiti dovuti ad incompletezza di argomenti e carenza di approfondimenti, affronta due questioni di base, ossia la rilevanza giuridica dell'ambiente ed i nessi di collegamento tra la disciplina ambientale ed il governo del territorio.

Già nelle precedenti edizioni si è scelto di dedicare attenzione ad argomenti che — si ritiene — più di altri costituiscono materia di particolare interesse per l'ingegnere *lato sensu* ambientale.

Nel collegare tutela dell'ambiente e governo del territorio, nella prima edizione sembrò utile trattare il tema della gestione dei rifiuti, per spostare poi il focus, nella seconda edizione, sul tema delle fonti di energia rinnovabile nel più ampio contesto della tutela paesaggistico-territoriale. A tale specifico tema sono dedicati due capitoli: il capitolo VIII, a cura di chi scrive, trattato dal punto di vista della disciplina giuridica, ed il capitolo IX, a cura del Prof. Ing. Angelo Spena, osservato da un'angolazione tecnico-ingegneristica.

Il primo dei due, conservando lo stile metodologico già adottato nei precedenti capitoli, ha l'obiettivo di dare un quadro dello "stato dell'arte" in tema di *Fonti rinnovabili ed evoluzione in senso dinamico e funzionale della tutela paesaggistico-territoriale*, fornendo anche elementi di discussione critica, con riguardo sia agli aspetti normativi, sia agli orientamenti giurisprudenziali.

Il secondo, seguendo uno stile discorsivo frutto anche di esperienza maturata *ex professo* nel settore energetico, con una visione globale del tema "Ambiente e territorio", tesa a rilevare il fragile equilibrio tra tutela e sviluppo, e muovendo da dati tecnici mira a sollecitare riflessioni critiche sul tema degli usi energetici, di rilevante impatto sulla disciplina giuridica.

Questa terza edizione del volume, intervenendo dopo più di un lustro, integra con aggiornamenti ed analisi le tematiche trattate nella seconda edizione, dando conto delle non poche innovazioni legislative<sup>7</sup> e dell'evoluzione giurisprudenziale che unitamente hanno inciso in modo rilevante sulla materia.

Le modifiche legislative intervenute sin dal 2013, ancorate al principio *driver* della "sostenibilità", declinata nelle sue quattro matrici<sup>8</sup>, congiunta-

7. Innovazioni che hanno ulteriormente integrato e corretto non solo il Testo Unico ambientale (d.lgs. n. 152/06), ma anche discipline generali come la legge 241 sul procedimento amministrativo.

8. Dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, dopo la Dichiarazione di Johannesburg del 2002 fino alla Conferenza di Rio+20, si è giunti ai due Rapporti adottati dalle Nazioni Unite nel 2015;

mente ai principi di “non regressione” e di “resilienza”<sup>9</sup>, hanno infatti inciso sui diversi temi trattati nel testo, quali il procedimento di VIA, la responsabilità per danno ambientale, gli “Appalti verdi”, la politica energetica europea e interna a sostegno delle fonti rinnovabili, ma anche più in generale su istituti che si ricollegano a tali tematiche, come la semplificazione amministrativa, organizzativa e procedimentale, o la partecipazione dei privati ai procedimenti attraverso l’accesso ai documenti anche in forme più estese.

Il filo rosso che lega i diversi capitoli, pur nella loro discontinuità<sup>10</sup> e diversità di strutturazione, è ancorato all’esigenza di avvicinare lo studente di Ingegneria allo studio di principi giuridici<sup>11</sup> e norme proprie del diritto ambientale, ma anche di stimolarne l’attenzione a ricavare i profili che da tale materia speciale possono trarsi in termini di approccio generale al diritto. Ciò secondo «quel metodo naturale proprio del centro mentale dell’essere umano: organizzare gli elementi in concetti, raggruppare i singoli concetti in istituti, categorie ed infine in principi. Nel tentativo di ridurre — come nel processo compositivo del musicista — ad unità armonica il molteplice»<sup>12</sup>.

*High-level panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda (HLP) e An Action Agenda for Sustainable Development (SDSN). C.f. Sustainable Development Goals (SDGs).* Da tali Rapporti (HLP e SDSN) emerge, da un lato, il volto plurimo della sostenibilità diretta a coniugare le quattro dimensioni: ambiente, società, economia e istituzioni, e, dall’altro, l’identità di prospettiva tra l’UE ed il contesto globale, risultante dal raffronto tra il Trattato di Lisbona UE (art 3) ed il Rapporto delle Nazioni Unite (*An Action Agenda for Sustainable Development – SDSN*). Anche se, come si vedrà (*infra* cap. I, par.1.5), è la stessa nozione di ambiente che sembra “caturare” le altre dimensioni: l’equazione ambiente–sviluppo sostenibile finisce per costituire, in un tutto unico (*meta-sistema*), un modello in grado di condizionare la formazione ed interpretazione di regole e principi eterogenei, coordinando il pluralismo normativo al fine di adeguarlo alle nuove esigenze.

9. Per una attenta analisi dei nuovi principi di “non regressione” e di “resilienza”, attuativi del principio di rilevanza globale della sostenibilità, anche se non ancora codificati cfr. MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in «Rivista AIC», n. 2/2018. In tema, anche per gli aspetti che connotano la fase di transizione al modello di “economia circolare”, vedi *infra* nel testo (cap. I, II, IV).

10. Sul valore della discontinuità vedi D’ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, 2001: «Per i discenti, le discontinuità possono essere un’importante risorsa formativa. Poiché, costringendoli a colmare i vuoti, recuperando i pezzi mancanti, li spingono a ragionare».

11. Principi espressamente indicati come premessa nel d.lgs. n. 4/2008, correttivo del d.lgs. n. 152/06 (c.d. *Codice dell’ambiente*), e che, come tali, dovrebbero costituire un punto di riferimento per il legislatore e per i giudici, non meno che per le pubbliche amministrazioni. Per un commento critico di tale decreto correttivo, con particolare riguardo ai principi, cfr. DELL’ANNO P., *op. cit.*, secondo il quale «i principi contenuti nel decreto correttivo al d.lgs. 152/06 sono al contempo improntati al velleitarismo fondamentalista ed alla illegittimità costituzionale». Dello stesso Autore cfr. anche *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, 2004 e più di recente *Diritto dell’ambiente*, (seconda edizione), Cedam, 2018.

12. Così PICOZZA E., Prefazione a *Introduzione al diritto amministrativo*, Cedam, 2006.





# Introduzione al diritto dell'ambiente

ROSA ROTA

SOMMARIO: 1. La tutela dell'ambiente come principio e "categoria", 17 – 1.1. *Premessa*, 17 – 1.2. *La nozione giuridica di ambiente: la difficile definizione dell'oggetto*, 20 – 1.3. *Segue: il tracciato evolutivo della tutela ambientale. Le posizioni dottrinali e giurisprudenziali. Dalla concezione tripartita alla concezione unitaria*, 25 – 1.4. *Segue: l'ambiente come "categoria"*, 34 – 1.5. *La visione "integrata" della tutela ambientale nell'evoluzione normativa: i "principi" dell'azione ambientale e dello sviluppo sostenibile nel T.U. ambientale e nell'attuale scenario globale*, 37 – 2. *Ambiente e governo del territorio*, 45 – 2.1. *L'intreccio delle nozioni e l'integrazione delle tutele*, 45 – 2.2. *Il profilo pianificatorio: il paesaggio tra ambiente e territorio*, 53 – 2.3. *La Valutazione Ambientale Strategica: sintesi tra la tutela ambientale e la programmazione territoriale*, 59.

## 1. La tutela dell'ambiente come principio e "categoria"

### 1.1. *Premessa*

L'argomento indicato nel titolo — ambiente come principio e categoria — necessita di qualche precisazione, certamente utile per i lettori di questo volume che non hanno, né si pretende che abbiano, conoscenze giuridiche approfondite.

La nozione di "principio" e, per il diritto, quella di "categoria giuridica" non sono nozioni che si trovano come tali nel diritto vigente, e soprattutto nelle leggi, regolamenti e circolari; ciò che si rinviene è invece, soprattutto per influsso del diritto internazionale ed europeo<sup>1</sup>, la loro descrizione (es. i principi di precauzione, di prevenzione, ecc., o, con riguardo alle categorie giuridiche, l'illecito, la responsabilità, la sanzione, il concetto di pubblico potere). Occorre quindi innanzitutto spiegare, con parole semplici, il significato di questi due termini — principio e categoria — sul piano giuridico.

1. Sull'integrazione amministrativa nell'ordinamento europeo cfr. CHITI E. e FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Il Mulino, 2003.

Tradizionalmente la scoperta di un principio o la formulazione di una categoria non sono compito del diritto, bensì della filosofia, ovvero delle scienze contraddistinte fino a qualche tempo fa come scienze naturali (si pensi al concetto di inquinamento), ovvero sociali (si pensi alla responsabilità collettiva).

Il processo di implementazione giuridica avviene, al livello superiore, mediante l'inserimento di un principio in una legge particolarmente importante, come ad esempio il *Codice dell'ambiente*, o più a monte nella Costituzione (si vedano gli artt. 9 e 32 Cost), ovvero ad un livello a questa pari ordinato (si vedano gli articoli del Trattato sulle politiche dell'ambiente).

Il legislatore nazionale inserisce nel nostro ordinamento questi principi essenzialmente in tre modi:

- a) con la recezione di un testo che proviene da un diverso ordinamento (ad es. quello comunitario);
- b) con la formazione di una volontà politica nazionale, ad esempio il riconoscimento con legge della legittimazione degli interessi collettivi e diffusi (situazioni giuridiche facenti capo ad una pluralità di soggetti, determinata nel primo caso, indeterminata nel secondo);
- c) mediante un'opera di interpretazione da parte dei giudici le cui sentenze vengono "recepte" in un testo legislativo. (es. numerose norme della legge sul procedimento amministrativo, come l'obbligo di motivazione dei provvedimenti).

Queste considerazioni preliminari consentono anche ai "non addetti ai lavori" di capire come si formano le nozioni giuridiche: nella comune coscienza, per norma si intende qualsiasi regola del diritto che prescriba determinati comportamenti umani, che indichi cioè quali siano da tenere e quali da evitare. Sotto questo profilo possiamo immaginare che le leggi dello Stato e della regione o le sentenze dei giudici, in particolare di quelli amministrativi, costituiscono delle vere e proprie linee guida (qui nel senso tecnico della parola) che orientano l'operatore "tecnico", non esperto di diritto, nell'esercizio delle sue funzioni e dei suoi compiti. Il primo problema che tale "operatore" deve affrontare è perciò proprio quello di stabilire a quali di dette norme vada data una preferenza e perché, se si sceglie una norma anziché un'altra, si possono commettere infrazioni sanzionate anche penalmente.

Diventa allora fondamentale capire cosa siano i principi e le categorie.

La nozione di principio deriva anch'essa dalle scienze naturali: un esempio è offerto dal principio di Archimede: un corpo immerso in un fluido riceve una spinta dal basso verso l'alto pari al peso del volume di liquido

spostato. In questo caso, il principio-regola, corrispondente ad una “legge naturale”, non *impone* un comportamento ma semplicemente *constata* che una certa azione può verificarsi, ogni volta che si diano quelle determinate circostanze. Esso, quindi, assume valore solo descrittivo.

I principi giuridici invece rilevano come fatti obbligatori. Quando hanno valore prescrittivo e non solo programmatico, essi sono vere e proprie regole che impongono un certo comportamento e la cui inosservanza determina conseguenze rilevanti giuridicamente (es. l'applicazione di una sanzione). Il termine principio deriva, infatti, da *princeps*, cioè principe, sovrano, sommo (colui che comanda), ma anche origine, inizio, fondamento. Il significato della parola, da questa seconda accezione, ha assunto progressivamente un ambito generale, quello di formulare una “regola di base” applicabile ad una serie di casi potenzialmente illimitati. Ecco perché il principio ha un grande valore orientativo ed è frequentemente usato soprattutto dai giudici nelle loro sentenze.

Per quanto invece riguarda la locuzione “categoria giuridica”, la nozione risale agli albori del pensiero scritto e serve per cercare di ridurre a semplicità ed unità, attraverso un'operazione di classificazione, un complesso di nozioni che altrimenti sarebbe difficile esprimere, comunicare e far comprendere.

La categoria quindi è un concetto non originario, ma ricostruito al fine di “ordinare”, “classificare”, “graduare”. Anche qui un esempio tratto dalle scienze naturali può illustrare il fenomeno: il termometro è anch'esso una categoria in quanto strumento scientifico che permette di unificare le nozioni di freddo e caldo, del tutto relative ed opinabili, mediante una scala di gradazione. Quando la legge sul contenimento dei consumi energetici dispone che durante la stagione invernale la temperatura degli edifici non possa superare i 20 gradi celsius, detta una regola prescrittiva che non solo è espressione del principio di tutela dall'inquinamento, ma evoca la categoria della responsabilità individuale. Come si può notare la disposizione sullo standard massimo di riscaldamento non è una categoria ma una regola, che potrebbe non essere rispettata (ad es. dal condominio che irresponsabilmente fissa il termostato della caldaia di riscaldamento centralizzato a 30 gradi). Per realizzare l'effetto che la norma intende perseguire, occorre istituire una categoria: cioè un concetto, nel caso di specie quello di responsabilità, per cui la violazione della norma determinerà assunzione di responsabilità.

In sintesi, il “principio giuridico” può essere inteso come un frammento di norma giuridica<sup>2</sup>, mentre la “categoria giuridica” indica un concetto

2. Su tale specifico aspetto si tornerà più volte nel testo.

giuridico fondamentale, dotato di propria autonomia ed organicità nell'ambito della apposita disciplina scientifica, disciplina che va sotto il nome di teoria generale del diritto o dogmatica giuridica. Una categoria cardine del diritto amministrativo è, ad es., il concetto di pubblico potere, che al suo interno si articola nella specie del potere libero, discrezionale e vincolato<sup>3</sup>.

Quanto finora detto è utile a precisare un importante aspetto, con riferimento alla tematica della tutela ambientale, riguardo alla quale, in una visione "olistica" — come si vedrà — il significato che si attribuirà al termine di "categoria" non corrisponde a quello finora descritto con riguardo alla "categoria giuridica". Attingendo al piano filosofico<sup>4</sup>, dove esso come concetto generale indica la forma del conoscere sotto cui si può accogliere o interpretare ogni realtà, emergerà infatti un significato della nozione di "categoria" come "predicato" dell'agire umano, collettivo, pubblico e sociale.

### 1.2. *La nozione giuridica di ambiente: la difficile definizione dell'oggetto*

La trattazione della tutela giuridica dell'ambiente richiede preliminarmente di identificare il suo oggetto: l'ambiente appunto. Di questo quindi occorre individuare il significato, capirne la nozione sul piano giuridico. Ora, il tentativo di circoscrivere una nozione di ambiente giuridicamente rilevante si presenta difficoltoso per diverse ragioni: da un lato, il termine ambiente, che nel suo significato etimologico indica "ciò che sta intorno" (dal latino *amb-ire*), viene mutuato da discipline non giuridiche e quindi non può darsi *a priori* una definizione giuridica di tale concetto; dall'altro, in questa categoria semantica, ruotante comunque *intorno* all'uomo, rientrano beni oggetto di discipline normative differenti che male si prestano ad essere ricondotte ad unità. In campo giuridico, infatti, con il termine ambiente si fa riferimento ad una serie di elementi atti a connotare tanto la realtà "naturale" quanto gli ambienti di vita e di lavoro, visti anche sotto i profili di salubrità e di igiene ma anche esclusivamente estetici e culturali o ancora urbanistici.

La "trasversalità" dell'interesse ambientale, la sua caratteristica di incidere su una pluralità di interessi, anche ad esso opposti quali lo sviluppo economico (si pensi all'incidenza dell'interesse ambientale nell'importante settore dei lavori pubblici), ha comportato un problema di carattere scientifico-dogmatico. Ci si è chiesti, infatti, se l'ambiente abbia un oggetto definito, individuabile separatamente dagli altri (salute, paesaggio, territorio, arte e cultu-

3. Cfr. PICOZZA E., *op. cit.*, p. 7.

4. Giorgio Del Vecchio, grande filosofo del diritto, nella sua opera *Sui principi generali del diritto*, Giuffrè, 1958, diceva che «dall'intima filosofia devesi attingere la disciplina del diritto».

## Gli autori

**Rosa Rota** è Professore aggregato di Diritto dell'ambiente presso la Macroarea di Ingegneria (CdL in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire) e ricercatrice di Diritto amministrativo presso la Macroarea di Giurisprudenza, dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Abilitata alle funzioni di professore associato di Diritto amministrativo (ASN), già docente al master di II livello in Economia e Progettazione Europea dello Sviluppo Territoriale Sostenibile (Dipartimento di Economia e Territorio dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" in collaborazione con il Ministero ATTM), è *Principal Investigator* del progetto scientifico di Ateneo *Programming policies for the resiliency of the infrastructural systems*, finanziato con Bando "Mission Sustainability" 2016. È avvocato amministrativista in Roma.

**Vittorio Capuzza** è docente di Diritto amministrativo presso la Macroarea di Lettere (CdL DEC), la Macroarea di Medicina e Chirurgia (CdL ESA) e nelle Scuole di specializzazione per le professioni legali. Docente di Organizzazione del cantiere e di Ingegneria forense alla Macroarea di Ingegneria, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". È responsabile scientifico-didattico dell'Ufficio Studi per l'applicazione della normativa area didattica, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Responsabile per la prevenzione della corruzione e responsabile per la trasparenza, della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) e del PTV.

**Alessandro Chiauzzi** è magistrato ordinario presso il Tribunale ordinario di Teramo. Cultore della materia di diritto dell'ambiente presso la Macroarea di Ingegneria (CdL in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire), dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

**Alessia Di Caprio** è dirigente esperto giuridico presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA); cultore di diritto amministrativo presso la Macroarea di Giurisprudenza e di Diritto dell'ambiente

presso la Macroarea di Ingegneria (CdL in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire), dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

**Massimo Petrocchi** è magistrato ordinario in tirocinio presso il Tribunale di Roma, già Procuratore dello Stato presso l'Avvocatura generale dello Stato. Cultore della materia di diritto dell'ambiente presso la Macroarea di Ingegneria (CdL in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire) dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

**Massimo Ciammola** è esperto funzionario amministrativo dell'Ufficio Legale del Consiglio Nazionale degli Ingegneri in Roma. Cultore della materia di diritto amministrativo presso la Macroarea di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" e di diritto dell'ambiente presso la Macroarea di Ingegneria (CdL in Ingegneria civile ed ambientale e in Ingegneria e tecniche del costruire) dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

**Angelo Spena** è professore ordinario di Fisica tecnica ambientale presso la Macroarea di Ingegneria dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Già presidente del corso di laurea in Ingegneria per l'ambiente e il territorio, è coordinatore della sezione Fonti di Energia del dottorato in Ingegneria gestionale. È stato componente del *Search Committee* del MIUR per la selezione dei presidenti degli Enti nazionali di ricerca e coordinatore europeo del progetto *Use Efficiency* premiato a Bruxelles nel 2013 con la nomination agli Oscar europei della energia sostenibile.