

**PROCEDIMENTI EUROPEI – EUROPEAN PROCEDURES**

*Collana diretta da:*

Giacinto della Cananea - Diana-Urania Galetta - Jacques Ziller

**Marco Antonioli**

# **Sostenibilità dello sviluppo e *governance* ambientale**



**G. Giappichelli Editore**

PROCEDIMENTI EUROPEI – EUROPEAN PROCEDURES

*Collana diretta da:*

Giacinto della Cananea, Diana-Urania Galetta, Jacques Ziller

---



Marco Antonioli

# Sostenibilità dello sviluppo e *governance* ambientale



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0732-8

*Opera edita con il contributo dell'Università degli Studi di Pavia.  
La pubblicazione del presente volume è finanziata con fondi di ricerca del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), e rientra fra le attività riconducibili al progetto PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione Europea.*

*Stampa:* LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*“The entire economic history of mankind  
proves beyond question that nature, too,  
plays an important role in the economic process  
as well as in the formation of economic value”*

N. GEORGESCU-ROEGEN,  
*The Entropy Law and the Economic Problem* 1970  
*Energy and Economic Myths.*  
*Institutional and Analytical Economic Essays,*  
Pergamon Press inc., 1976, p. 53.



For my wife Vania  
*Without her this book could only be started, but not completed:  
She has been my stronger supporter*



## Indice

	<i>pag.</i>
Introduzione	1
Capitolo 1	
I principi del diritto tra crisi della Legge, proceduralizzazione e tecnicità	
1. Lo sviluppo sostenibile fra indeterminatezza e valenza analitica	5
2. Legge e giudice: un rapporto che denota una criticità crescente	8
3. Principi del diritto e crisi della legge come strumento regolativo	11
4. Ambito, spettro e funzione della sostenibilità dello sviluppo	15
5. Proceduralizzazione del diritto, legalità sostanziale e tecnicità alla radice dei principi ambientali	16
Capitolo 2	
Sostenibilità e sviluppo nell'economia ambientale	
1. Sostenibilità e sviluppo fra continuità e separatezza: il carattere antropocentrico del principio	21
2. Crescita e sviluppo fra economia <i>mainstream</i> ed economia dell'ambiente: i sistemi di contabilità ambientale	24
3. <i>Segue</i> : prodotto interno lordo, distribuzione del reddito e principio di eguaglianza	25
4. PNL e valore costante del capitale: crescita e sviluppo fra approccio quantitativo e qualitativo	27
5. <i>Segue</i> : consumo di risorse naturali, sovra-sviluppo e sotto-sviluppo	28
6. Prima e seconda legge della termodinamica nelle scienze economiche e sociali: l'entropia	30

	<i>pag.</i>
7. «Flusso di riciclaggio», rifiuti e sottoprodotti	32
8. «Effetti antropici», fattore tempo, sostenibilità e sviluppo	34

### Capitolo 3

#### La sostenibilità dello sviluppo nelle fonti del diritto

1. Genesi normativa di un principio: dalla Commissione Brundtland al Trattato di Amsterdam fino al suo recepimento nell'ordinamento nazionale	37
2. Art. 3- <i>quater</i> TUA come parametro delle attività umane e dei poteri autoritativi. La VIA (cenni)	40
3. <i>Segue</i> : AIA, "rapporto ambientale", VAS, urbanistica e paesaggio	41
4. Sostenibilità dello sviluppo e ambiente: una relazione particolare	45
5. Sostenibilità dello sviluppo e suoi rapporti con il principio «chi inquina paga» e con quello di precauzione	47
6. Durevolezza dello sviluppo e <i>Green public procurement</i> : economia circolare, criteri ambientali minimi e piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A.	49
7. <i>Segue</i> : ambiente e appalti pubblici, tra Comunicazioni della Commissione europea e nuovo «Codice dei contratti pubblici»	51

### Capitolo 4

#### Ambiente e sostenibilità ambientale nella Convenzione EDU e nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

1. Diritto dell'Unione, Convenzione EDU e CDUE	55
2. Corte EDU e Corte costituzionale: breve cronaca di un rapporto difficile	56
3. L'art. 8, § 1, Convenzione EDU, secondo la Corte di Strasburgo: l'interpretazione estensiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza	61
4. <i>Segue</i> : ulteriore sviluppo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	63
5. Conseguenze ed effetti in materia di sostenibilità ambientale	65
6. <i>Segue</i> : prospettiva subiettiva della tutela nell'art. 8, § 1, Convenzione EDU	66

## Capitolo 5

**La sostenibilità dello sviluppo fra accertamento della legittimità costituzionale delle leggi e interpretazione degli atti dell'Unione Europea**

1. Il giudizio di legittimità costituzionale sulla L.R. Toscana n. 66/2005, in materia di pesca marittima e acquacoltura, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. 69
2. Sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche nell'ambito della politica comune della pesca nel Regolamento (CE) n. 1224/2009: la tragedia dei *commons* (cenni) 71
3. Corte di giustizia e interpretazione delle Direttive 2000/60/CE, 85/337/CEE, 2001/42/CEE e 92/43/CEE, in materia di ambiente 73
4. *Segue*: conclusioni in tema di idoneità della sostenibilità ambientale ad interpretare il diritto derivato dell'Unione europea 75

## Capitolo 6

**La sostenibilità ambientale come parametro della validità degli atti amministrativi**

1. *Climate change*, «paradosso di Giddens» e «*Stern Review*» 77
2. Perimetro di applicazione della sostenibilità ambientale: aria, suolo, rifiuti, biodiversità, energie da fonti rinnovabili, parchi e risorse naturali 79
3. Potere di ordinanza nell'emergenza rifiuti ed Ente Parco Nazionale del Vesuvio: sviluppo sostenibile e finalità conservative di protezione degli ecosistemi nella sentenza n. 7472/2004 del Consiglio di Stato 82
4. Sostenibilità dello sviluppo e semplificazione amministrativa nelle energie da fonti rinnovabili 83
5. Lo sviluppo sostenibile a presidio dei procedimenti di VIA, VAS e AIA 85

## Capitolo 7

**Sostenibilità, sviluppo, ambiente: considerazioni conclusive**

1. I principi giuridici tra rango ed effetti 89
2. La sostenibilità tra lettura etica e lettura economica 90

	<i>pag.</i>
3. Sviluppo e crescita economica tra accezione «forte» e accezione «debole» del principio	91
4. Principi giuridici dell'ambiente ed esercizio dei poteri autoritativi (cenni)	92
5. Controllo di legittimità costituzionale, interpretazione adeguatrice e interpretazione costituzionalmente orientata	93
6. <i>Segue</i> : art. 8, § 1, Convenzione EDU, tutela dell'ambiente e sindacato di costituzionalità nelle «sentenze gemelle»	96
7. <i>Segue</i> : l'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e la recente Ad. plen., n. 2/2015	97
8. Sostenibilità dello sviluppo e interpretazione del diritto derivato dell'Unione nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo	100
9. Il principio generale del diritto come parametro di legittimità degli atti amministrativi nei procedimenti preposti alla tutela ambientale	101
Bibliografia	105
Giurisprudenza	121
Atti normativi	127
Altri atti e documenti	139

## Introduzione

a) Il presente studio è dedicato ad un principio, lo sviluppo sostenibile, integrante il tessuto connettivo della disciplina giuridica dell'ambiente.

In proposito, appaiono necessarie due considerazioni preliminari, le quali introducono alcuni argomenti affrontati nelle pagine che seguono.

Innanzitutto, il principio giuridico può, indifferentemente, collocarsi tanto nell'ambito del diritto sostanziale, quanto in quello procedurale, alla stregua di una bipartizione assai risalente e generalmente condivisa; inoltre, comunque si configuri la loro relazione reciproca, i principi, rispetto alle *regulae juris*, presuppongono tratti distintivi, almeno sul piano interpretativo.

Ma, se l'ambito in cui operano i principi acquisisce un perimetro crescente, tale da estendere i propri confini, è sul piano qualitativo che si registra un processo di trasformazione, forse, sottostimato dalla prevalente letteratura: l'applicazione dei principi, infatti, tende ad assumere una connotazione diversa, rispetto a quella ad essa riconosciuta in passato.

Tale rilievo induce ad affrontarli non già considerandoli *sub specie aeternitatis*, ma interrogandosi sul ruolo che essi, ormai, assolvono nella decisione delle controversie, acquisendo una crescente valorizzazione nell'ambito delle fonti del diritto.

Si tratta, d'altra parte, di una linea di tendenza che tende ad accentuarsi anche per effetto dell'interazione del diritto dell'Unione con quello nazionale, come avviene, non da ultimo, in materia ambientale, laddove l'influenza dell'*higher law* sulle norme interne assume una crescente intensità.

b) In questa cornice si colloca il principio dello sviluppo sostenibile: principio cardine nell'ambito della tutela degli ecosistemi e della biosfera, se non vero e proprio principio dei principi ambientali, in relazione ai quali è in grado di esercitare un ruolo non equiparabile a quello assolto da ogni altro principio.

L'interazione con gli studenti, negli ultimi anni, ha indotto chi scrive ad avvicinarsi, progressivamente, all'istituto, con il preminente obiettivo di co-

gliarne l'essenza: ciò ha consentito di valorizzare un tratto distintivo, che l'analisi economica ha saputo evidenziare occupandosi dello sviluppo, integrando una nozione squisitamente economica e non giuridica.

Se nell'economia classica lo sviluppo rappresentava un valore incondizionato o, comunque, un obiettivo che il sistema economico non poteva non perseguire, il ricorso ad un nuovo *barème*, costituito dalla sostenibilità, ha consentito di mutare radicalmente l'angolazione: ciò ponendo dei limiti allo sviluppo economico, il quale, in una mutata prospettiva, deve tenere conto delle risorse disponibili, integranti il capitale, e del fattore tempo, per cui l'economia sostenibile – come si dirà – si cura della sostituzione degli *stock* di beni utilizzati nell'attività produttiva.

c) Non di meno, la sostenibilità dello sviluppo, pur debitrice nei confronti di molta letteratura economica, assume – avviso di chi scrive – un'importante connotazione anche nel mondo del diritto, sotto (almeno) due versanti, il primo dei quali è rappresentato dal diritto sostanziale: perché il principio, sul piano delle fonti, integra un importante strumento che consente di determinare e chiarire il significato attribuito al tessuto normativo, non da ultimo, con l'obiettivo di vagliarne la validità.

Ma non soltanto. Perché la nozione, che si colloca alla radice della tutela dell'ambiente, presiede l'esercizio dell'attività amministrativa, costituendone un parametro di legittimità: in particolare, il principio si pone alla base dei procedimenti preposti, in modo specifico, alla tutela dell'ambiente.

Valga per tutti, in proposito, il richiamo alla valutazione di impatto ambientale (VIA), in cui l'autorità competente non soltanto è tenuta a considerare gli effetti che un'attività è in condizione di determinare sugli ecosistemi, alterandone irreversibilmente gli equilibri, ma deve assicurare un esercizio ad ampio spettro delle facoltà partecipative riconosciute ai terzi.

Sicché, l'autore del presente studio intende dimostrare che la durezza dello sviluppo presiede l'esercizio della potestà amministrativa e, segnatamente, i procedimenti preposti alla tutela dell'ambiente.

d) Né pare fuori luogo ricordare, ancora, come il patrimonio genetico dei procedimenti ambientali vada identificato nel diritto dell'Unione europea, nel quale la compresenza di plurimi regimi procedurali ha indotto, più di recente, a rimarcare la perdurante carenza di una disciplina generale dell'azione procedimentale, suscettibile di attenuare la frammentazione che contraddistingue il quadro attuale.

Una simile disciplina appare, di certo, in condizione di determinare due

importanti effetti: da un lato, di contribuire alla semplificazione amministrativa; e, dall'altro lato, di accentuare l'integrazione tra gli ordinamenti degli Stati membri e il diritto dell'Unione.

D'altronde, proprio l'esigenza – acutamente avvertita in ambito comunitario – di una disciplina unitaria del procedimento ha sollecitato alcuni studiosi di diversi Stati membri (ReNEUAL) ad occuparsi, con rigore, della tematica: è stato, così, redatto un testo che recepisce un modello di regole destinato a governare i *policy fields*, laddove si registra l'azione – unita o disgiunta – delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri, che operano attraverso i propri *public bodies*.

Ebbene, la cornice appena tratteggiata descrive il perimetro nel quale il presente studio intende inserirsi, collocandosi all'interno – e nel solco – di un progetto di ricerca (PRIN), avente ad oggetto i procedimenti nel diritto dell'Unione, nel quale sono coinvolti numerosi studiosi: il coordinamento di tale attività è opera del prof. Jacques Ziller, al quale tutti coloro che hanno partecipato al progetto sono debitori per l'impegno e l'opera proficuamente prestata.



## Capitolo 1

# I principi del diritto tra crisi della Legge, proceduralizzazione e tecnicità

Sommario: 1. Lo sviluppo sostenibile fra indeterminatezza e valenza analitica. – 2. Legge e giudice: un rapporto che denota una criticità crescente. – 3. Principi del diritto e crisi della legge come strumento regolativo. – 4. Ambito, spettro e funzione della sostenibilità dello sviluppo. – 5. Proceduralizzazione del diritto, legalità sostanziale e tecnicità alla radice dei principi ambientali.

### 1. Lo sviluppo sostenibile fra indeterminatezza e valenza analitica

La sostenibilità, come aggettivazione dello sviluppo<sup>1</sup>, integra un principio la cui applicazione, in misura crescente, tende ad ampliare i suoi confini. Pur incontrando un generale consenso, rischia, tuttavia, di apparire affetto da una certa indeterminatezza. Anche se una critica analoga è in grado di essere rivolta ad altri concetti utilizzati nell'ambito delle discipline sociali<sup>2</sup>. Una simile obiezione investe non soltanto l'accezione giuridica attribuibile allo sviluppo sostenibile, ma anche il ruolo che questo è in condizione di esprimere. Se la sua cittadinanza fra gli istituti giuridici non sembra in grado, ormai, di essere posta in discussione, non appare sempre chiaro, invece, il suo contenuto, né il suo ambito di applicazione.

---

<sup>1</sup> Secondo la Commissione Brundtland (1983), il *sustainable development* "meets the needs of the present generation without compromising the ability of the future generation to meet theirs".

<sup>2</sup> In argomento H.E. DALY, *Beyond Growth*, Beacon Press, Boston, 1996, pp. 1-2 (trad. it. *Oltre la crescita*, Milano, 2001), rilevando come, secondo taluni, "this term is still dangerously vague" ovvero "too vague to be useful". In contrario l'Autore obietta che "All important concepts are dialectically vague at the margins ... if economists reject this concept because it is dialectical rather than analytical, then they should also stop talking about money".

Non di meno, come si intende dimostrare nelle pagine seguenti, il principio, da una parte, è in condizione di assolvere ad un ruolo rilevante nei confronti delle norme di rango legislativo, sotto due concorrenti profili: quello della loro interpretazione e quello del controllo della loro legittimità; dall'altra parte, poi, la declinazione del *principle* avviene all'interno della *governance* ambientale: di essa rappresenta un vero e proprio tratto identitario, integrando uno strumento in grado di orientare i poteri di *policy* conferiti alle autorità preposte alla tutela della biosfera, degli ecosistemi e del paesaggio. Ciò sembra confermare anche l'asserto, autorevole, secondo cui la dinamicità – e non la staticità – “*costituisce l'essenza e il valore*” del diritto dell'ambiente<sup>3</sup>.

Non va sottaciuto, poi, che la letteratura più recente, soprattutto giuripubblicistica, è solita rimarcare il crescente impiego da parte della giurisprudenza dei principi giuridici<sup>4</sup>: come si vedrà più innanzi, tale impiego – spesso apparentato all'affermazione di un diritto giudiziario, casistico e proceduralizzato – contribuisce, per un verso, a modificare lo *jus dicere*, enfatizzando un approccio più empirico e flessibile alle questioni rimesse alla cognizione delle giurisdizioni<sup>5</sup>; e, per altro verso, a valorizzare tanto l'osmosi fra gli ordinamenti mediante la trasmigrazione degli istituti, quanto il

<sup>3</sup> F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, p. 255.

<sup>4</sup> Sui quali, con specifico riguardo ai principi aventi cittadinanza nel diritto amministrativo, si rinvia all'opera collettanea *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012. Si veda anche, in riferimento al diritto dell'Unione, A. MASERA, *I principi generali*, in AA.VV., *Tratt. dir. amm. eur.*, a cura di M.P. Chiti-G. Greco, II ed., Parte I, vol. I, Milano, 2007, pp. 285 ss. Per la giurisprudenza amministrativa è d'obbligo il richiamo a *C. Stato, Ad. plen.*, 28 gennaio 1961, n. 3, in *Giur. it.*, 1961, III, c. 241, con commento di E. GUICCIARDI, *Trattativa privata e giurisdizione amministrativa*. In tale pronunzia, si legge, con riferimento all'art. 12 disp. prel. c.c., che “*il diritto amministrativo risulta appunto non soltanto da norme, ma anche da principi che dottrina e giurisprudenza hanno elaborato e ridotto a unità e dignità di sistema*”. In argomento: A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, 2009, pp. 264-265, in nota.

<sup>5</sup> La tesi che valorizza l'alterità fra norme e principi ritiene che i secondi: a) in riferimento alla loro formulazione, sarebbero contrassegnati da “*un linguaggio estremamente fluido, vago, indeterminato*”; b) in base al contenuto normativo, si distinguerebbero “*per la loro generalità ossia per l'ampiezza del loro campo di applicazione*” (così, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da A. Cicu-F. Messineo, I, t. 1, Milano, 1998, 275. Sulla tematica, specialmente: V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. it. fil. dir.*, 1941, pp. 235 ss.; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980; G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, rist., Milano, 2002; F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Tomo primo, *L'oggetto*, Padova, 2015; B. ROMANO, *Principi generali del diritto. Principio di ragione e principio dialogico*, Torino, 2015).

trapianto in ambito interno di parametri decisionali la cui matrice è rinvenibile nel diritto dell'Unione europea<sup>6</sup>.

Ma se anche il principio è una norma giuridica, l'uno e l'altra contengono un insieme di segni espressivi di un significato determinato o determinabile. Tuttavia, l'analisi del testo, al fine di chiarirne il senso proprio, è preordinata all'applicazione della *regula juris*, mentre un analogo processo cognitivo non risulta necessario, quando la fattispecie è governata da un principio del diritto.

La disambiguazione deriva da un'attività di mediazione di tipo interferenziale, nell'ambito di un rapporto triadico intercorrente tra interprete, segno ed oggetto<sup>7</sup>. Se quest'operazione può pervenire a risultati non sempre coincidenti, l'individuazione del paradigma applicabile e della relazione di questo con la fattispecie deve essere logica e congruente, evitando i rischi derivanti da una «sovra-interpretazione»<sup>8</sup>. Un simile risultato non viene assicurato, ma, di certo, facilitato, dal ricorso ai precedenti giudiziari, mediante la parametrizzazione del paradigma agli indirizzi costituenti il punto di approdo a cui pervengono i giudicanti.

Anche l'interpretazione giuridica è stata, talora, inquadrata in un rapporto triadico, venendo descritta come “*un rapporto a tre lati, fra ciò che è interpretato, chi interpreta e il destinatario dell'interpretazione*”<sup>9</sup>. Se, invece, si mutua dalla semiotica lo schema trilatero sopra riferito, l'interazione tra interprete segno e oggetto può evocare quella configurabile tra norma, giudice e interpretazione giuridica: come l'analisi del linguaggio serve all'interprete per identificare l'oggetto rappresentato dal segno, analogamente, le parole

---

<sup>6</sup> Specialmente, M.P. CHITI-G. GRECO, *Introduzione alla prima edizione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, cit., *Parte generale*, vol. I, VI.

<sup>7</sup> C.S. PIERCE, *Scritti scelti*, Torino, 2008. Per il collegamento tra diritto e linguaggio, si confrontino: nell'ambito della filosofia analitica, H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Clarendon Law Series, 1961, (trad. it. *Il concetto di diritto*, Torino, 1965); e, in una prospettiva di tipo storico-filologico: È. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni europee. II. Potere, diritto, religione*, Torino, 1976, pp. 357 ss. (trad. it. di *Le vocabulaire des institutions indo-européennes. II. Pouvoir, droit, religion*, Paris, 1969).

<sup>8</sup> L'espressione è presa in prestito dalla semiologia (U. ECO, *I limiti dell'interpretazione*, Milano, 1990, e ID., *Interpretazione e sovrainterpretazione. Un dibattito con Richard Rorty, Jonathan Culler e Christine Brooke-Rose*, Milano, 1995).

<sup>9</sup> Così, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, p. 172, escludendo la configurabilità nell'interpretazione di un rapporto a due, “*fra chi interpreta e ciò che è interpretato, come si ritiene entro le visioni positiviste del diritto*” (ivi). Per l'Autore l'interpretazione sarebbe rivolta a un pubblico terzo o allo stesso interprete, che “*si sdoppia in quanto autore e in quanto ricettore dell'interpretazione*” (ivi). In una prospettiva giudiziaria, le parti processuali sono le immediate destinatarie dell'interpretazione giuridica.

contenute nella norma giuridica consentono al giudice la comprensione del loro senso.

Quando la norma è fonte di un principio, tale processo assume un ruolo più intenso, dovendosi accertare, previamente, significato e funzione del medesimo principio. Non diversamente avviene per lo sviluppo sostenibile, la declinazione del quale presuppone, appunto, lo svolgimento di un'attività complessa, anche in considerazione, non da ultimo, delle potenzialità espresse dai principi giuridici nel diritto e, specialmente, in quello cosiddetto giudiziario.

## 2. Legge e giudice: un rapporto che denota una criticità crescente

Nel diritto globalizzato, a «bassa definizione», giudiziario, della «crisi della legge», della proceduralizzazione<sup>10</sup> e della *soft-law*<sup>11</sup>, i principi giuridici esercitano un ruolo crescente. La flessibilità e la duttilità che li caratte-

---

<sup>10</sup> Della quale sembra costituire espressione anche la redazione da parte di un gruppo di lavoro del Parlamento europeo di un progetto di Regolamento sul procedimento europeo, consultabile – nelle diverse versioni linguistiche – su <http://www.reneual.eu/>. Questo progetto dovrebbe essere adottato in seduta plenaria entro il maggio 2016 per essere successivamente sottoposto alla Commissione. Tutti i documenti sono sulla pagina *web* di ReNEUAL (Research Network or EU Administrative Law) nella versione inglese. È anche disponibile il *webstreaming* dell'audizione a cui hanno partecipato anche l'ex Presidente della Corte di giustizia Skouris e l'ex Mediatore europeo Diamandouros: <http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/juri/events.html?id=20160128CHE00181>. Il suddetto progetto considera, tra l'altro: l'obiettivo della tutela delle pretese procedurali; la compresenza di fonti multi-livello che disciplinano la materia, le quali spaziano dalle norme primarie alla *soft-law*; la proposta di un *Code of Good Administrative Behaviour*, formulata, sin dall'aprile 2000, da parte dell'Ombudsman europeo; l'identificazione della base legale per l'adozione di una *Administrative Procedure Regulation*, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'art. 298 TfUE; la sollecitazione, da parte del Parlamento europeo, nella Risoluzione del 15 gennaio 2013, di una “*regulation on a European Law of Administrative Procedure*”, al fine di garantire il diritto ad una buona amministrazione, previsto dall'art. 41 CDUE; l'esclusione della diretta applicabilità della *Administrative Procedure Regulation* alle amministrazioni degli Stati membri; la permanente efficacia delle regole procedurali settoriali aventi fonte negli atti dell'Unione.

In ultimo, va ricordato che il Parlamento europeo, il 9 giugno 2016, ha adottato una Risoluzione con cui ha invitato la Commissione europea a presentare una proposta di regolamento “per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente” [2016/2610(RSP)].

In argomento: G. DELLA CANANEA-D.U. GALETTA, *Codice reneual del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016.

<sup>11</sup> Fra gli altri. B. POZZO, *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1167 ss.

rizzano rappresentano, indubbiamente, un pregio tale da consentire il loro adattamento al caso concreto, anche se rendono meno prevedibile il processo decisionale. La verificabilità dei principi del diritto sembra correlabile, in larga misura, al rispetto delle regole procedurali che ne presidono l'applicazione: e questa nuova declinazione dei principi del diritto permane foriera di effetti dirompenti, che la prevalente dottrina non ha ommesso di segnalare sotto plurimi profili.

D'altra parte, le Leggi divergono da quei parametri di scarsità, chiarezza e semplicità raccomandati già da Rousseau<sup>12</sup>. Se sembra, ormai, lontano il tempo in cui il giudice era considerato la *bouche de la loi*, secondo la formula coniata da Montesquieu<sup>13</sup>, rischia di apparire incerto il canone della soggezione dei giudici (soltanto) alla Legge, contenuto nell'art. 101, comma 2, Cost.<sup>14</sup>.

Ciò, peraltro, non sottacendosi l'esistenza di una *querelle* che oppone due tesi: quella in base a cui la soggezione alla Legge del giudice si riferisce alla Legge intesa in senso formale; e quella che ritiene, invece, che tale soggezione si riferisca, in un'accezione più ampia, al diritto inteso in senso oggettivo, in grado di ricomprendere i principi del diritto: e, tra le due opinioni, la seconda appare più convincente, specie se si considera proprio il ruolo crescente che i principi generali del diritto vanno assumendo.

Il governo delle Leggi, intese in senso oggettivo, si contrappone al governo degli uomini, con il rischio, paventato da Beccaria, di vedere “*gli stessi delitti dallo stesso tribunale puniti diversamente in diversi tempi, per aver consultato non la costante e fissa voce della legge, ma l'errante instabilità delle interpretazioni*”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> J.J. ROUSSEAU, *Considerations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*, 1771-1772, pubblicata postuma nel 1782, § 10: “*Voilà le moyen qu'avec peu de lois claires et simples, même avec peu de juges, la justice soit bien administrée, en laissant aux juges le pouvoir de les interpréter et d'y suppléer au besoin par les lumières naturelles de la droiture et du bon sens*”. Sull'argomento, ampiamente: B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011. Si veda C. Stato, *Ad. Comm. Speciale*, 21 aprile 2016, n. 968, pp. 3-4, che, evocando la nozione di “*qualità della regolazione*”, nella prospettiva di una (nuova) “*era della codificazione, vista come tecnica di semplificazione*”, afferma che “*la legge deve essere necessaria, chiara e comprensibile, completa, sistematica*”.

<sup>13</sup> DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, VI, 1748.

<sup>14</sup> S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp. 226 ss.

<sup>15</sup> C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Torino, 2010 (pubblicato nel 1764), § 4, *Interpretazione delle leggi*, p. 12: “*Quindi veggiamo la sorte di un cittadino cambiarsi spesso volte nel passaggio che va a diversi tribunali, e le vite dei miserabili essere la vittima di falsi raziocinii o dell'attuale fermento degli errori di un giudice, che prende per legittima interpretazione il vago risultato di tutta quella confusa serie di nozioni che muove la mente*”.

Ebbene, la crisi attuale che investe la capacità regolativa della Legge non sembra esimere il principio della soggezione del giudice alla medesima. Tale capacità, infatti, tende ad attenuarsi, fin quasi a perdere vigore, quando si fa applicazione dei principi giuridici. Se la soggezione del giudice alla Legge integra anche la fonte di un divieto posto al giudicante di disapplicare la norma di Legge, questa *règle de droit* appare scolorire dinanzi al dovere del giudice di disapplicare la norma nazionale contrastante quella, di natura vincolante, avente fonte nell'ordinamento dell'Unione<sup>16</sup>.

Non di meno, la regola scolpita nell'art. 101, comma 2, Cost. dovrebbe fungere da argine ad una pervasiva espansione dell'attività giudiziaria, i cui confini divengono sempre più mobili ed incerti. Il rischio è che la Legge finisca per divenire la bocca del giudice: un simile risultato tende ad essere quello a cui perviene la tesi che identifica l'essenza del diritto nella giurisdizione ovvero nella sua preminenza sulla legislazione, alla quale tende ad attribuire un ruolo recessivo. Ciò rimarca l'esigenza di definire il perimetro entro cui operano i principi del diritto, identificando i canoni di una ragionevolezza che presiede l'esercizio della funzione decisoria<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Al fine di escludere una contraddizione tra tale dovere e l'art. 101, comma 2, Cost., si è affermato che la primazia del diritto dell'Unione non comporterebbe *“una vera e propria disapplicazione, ma una sorta di non applicazione del diritto interno”* (N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV ed., Bologna, 2014, p. 86). Questa tesi è ancorata all'impiego, da parte della Corte costituzionale, della locuzione «non applicazione», al fine di non evocare la configurabilità di una patologia (o, comunque, di vizi) di cui sarebbe affetta la Legge; la Corte di Lussemburgo, per converso, è solita fare ricorso alla «disapplicazione», quando si occupa della recessività della norma nazionale contrastante con quella comunitaria (D.U. GALETTA, *Le fonti nel diritto amministrativo europeo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, p. 131). Ad ogni buon conto, l'alterità terminologica prospettata, sebbene si fondi su un supporto autorevole, non sembra risolvere, convincentemente, l'antinomia che oppone la disapplicazione – o non applicazione – della Legge nazionale contrastante con la norma europea munita di effetti diretti. Forse, il fenomeno in esame suggerisce una rimediazione, in qualche misura, del significato dell'art. 101, II alinea, citato, la cui funzione è più diretta a tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che non a descrivere lo *jus dicere*.

<sup>17</sup> N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 7, secondo cui *“sarebbe vano auspicare il ritorno alle condizioni nelle quali la teoria classica dello Stato liberale di diritto costruì la propria immagine di giurisdizione: poche e chiare leggi, dal contenuto generale e astratto rispetto alle quali la funzione giurisdizionale si presenti essenzialmente quale mera applicazione”*. Non di meno, gli Autori non trascurano la necessità *“di segnalare i nuovi confini della discrezionalità giudiziaria ... al giudice spettano oggi con evidenza funzioni un tempo non immaginabili: ma ciò non può ovviamente significare né che le sentenze siano divenute tout-court fonte di diritto, né che esse abbiano legittimamente un contenuto creativo, né infine che i criteri dei quali il giudice si serve nella sua nuova opera siano criteri politici, omogenei a quelli utilizzati da organi politici”*.

### 3. Principi del diritto e crisi della legge come strumento regolativo

Le ragioni che precedono militano ad individuare nei principi del diritto gli strumenti che indirizzano l'interpretazione e l'applicazione delle norme giuridiche in materia di *environmental assessment*. Fino ad ipotizzarsi che gli stessi ricevano i contenuti necessari dal giudice "attraverso tecniche integrative che diventano vere fonti del diritto"<sup>18</sup>, mediante una sorta di eterointegrazione dell'ordinamento giuridico<sup>19</sup>. Come pure si è osservato, in riferimento alla disciplina dell'ambiente, "una normazione «per principi» non può non determinare un mutamento genetico delle fonti di produzione delle norme, orientando il percorso evolutivo dell'ordinamento positivo verso una diversa stella polare, che non è costituita dal principio di legalità"<sup>20</sup>.

È affermazione ricorrente, del resto, che le norme del diritto risentano di "una crescente diffidenza nei confronti della capacità di regolazione della legge". Questa tende, infatti, a patire una sorta di svalutazione rispetto alla capacità della giurisdizione di regolare i rapporti giuridici<sup>21</sup>. Come si è scritto efficacemente, "la legge, deposto il suo manto regale di fonte esclusiva, cede un ruolo promozionale a strumenti euristici nuovi: i principii": del resto, il ricorso ad essi, in quella che viene definita "una sorta di rivoluzione copernicana", avviene in base ad una pluralità di disposizioni di rango legislativo<sup>22</sup>.

Tutto ciò sembra trovare conferma nel compito del giudicante di individuare la regola da applicare nella controversia, districandosi tra norme superiori e norme inferiori, tra interpretazioni adeguatrici e interpretazioni orien-

---

<sup>18</sup> Così, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, cit., p. 29.

<sup>19</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, IV ed., Padova, 2016, p. 2. In argomento, dello stesso Autore, si confronti: *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.

<sup>20</sup> P. DELL'ANNO, *op. ult. cit.*, p. 2. Si vedano, in proposito, F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, pp. 86 ss., e N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, pp. 165 ss.

<sup>21</sup> Analoghe considerazioni vengono svolte da V. DOMENICHELLI, *Il ruolo normativo del giudice nella formazione e nello sviluppo del diritto amministrativo* (testo provvisorio), Convegno annuale AIPDA, Padova 9-10 ottobre 2015, p. 5. Non diversamente: M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 8, secondo cui: "L'indagine giuridica sulla governance porta subito a constatare un'importante crisi: quella della legge, intesa come prodotto dell'attività legislativa". Si confrontino anche: G. ZACCARIA, *La giurisprudenza come fonte del diritto: un'evoluzione storica e teorica*, Napoli, 2007, pp. 49 ss.; M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 3823 ss.

<sup>22</sup> Così, P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, p. 79, precisando che tale ricorso non discende dalla dottrina o dalla giurisprudenza.

tate<sup>23</sup>. Con il risultato che, sempre più spesso, la norma giuridica tende ad essere disapplicata nel caso concreto<sup>24</sup> in un numero crescente di casi: vuoi per la recessività della stessa ad altre norme di rango superiore; vuoi per la compresenza di principi, specie comunitari, che ne chiariscono l'ambito, la portata e gli effetti; vuoi per la sua conformazione al diritto dell'Unione o, ancora, a norme (*rules*) e principi (*principles*) di rango costituzionale; vuoi per l'esigenza di assicurare l'uniformità dell'applicazione della legge, nella declinazione rinvenibile nella giurisprudenza, anche alla luce di quell'autorità che il precedente tende ad acquisire in un ordinamento come il nostro, estraneo al bacino della *common law*<sup>25</sup>; vuoi per l'impiego, da parte del legislatore, di clausole generali<sup>26</sup>, di valutazioni tecniche<sup>27</sup> ovvero di nozioni, comunque, estranee al diritto, ma – non di meno – determinanti al fine di decidere il caso devoluto alla cognizione del giudice; vuoi per il ricorso a nozioni a geometria variabile come quella di sinteticità degli atti processuali (art. 3, comma 2, c.p.a.)<sup>28</sup> o, più in generale, quella dell'abuso del diritto<sup>29</sup>, specie nella sua

<sup>23</sup> Sull'interpretazione costituzionalmente orientata, da ult.: C. cost., 22 gennaio 2015, n. 3, in *Giur. cost.*, 2015, p. 24, con nota di M. CAREDDA. In tema d'interpretazione comunitariamente orientata, invece, si veda: C. Stato, Sez. IV, 25 settembre 2014, n. 4813.

<sup>24</sup> Si confronti, in proposito, C. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008.

<sup>25</sup> Sulla tematica, nel processo amministrativo, E. FOLLIERI, *L'introduzione del principio dello stare decisis nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1237 ss.

<sup>26</sup> In argomento, senza completezza: F. ROSELLI, *Il controllo della Cassazione civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983; F. DI MAJO, *Clausole generali e diritto delle obbligazioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1984, pp. 539 ss.; C. CASTRONOVO, *L'avventura delle clausole generali*, ivi, 1986, pp. 12 ss.; L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, ivi, pp. 5 ss.; A. GUARNIERI, *Clausole generali*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, vol. II, Torino, 1988, pp. 403 ss.; E. FABIANI, *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, «standards» valutativi e principi generali dell'ordinamento*, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3558; ID., *Clausole generali*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. V, Milano, 2012, pp. 183 ss.

<sup>27</sup> Più in generale, esiste un'ampia letteratura che si è occupata delle valutazioni tecniche e del sindacato esercitato dal giudice amministrativo. In argomento, senza completezza: F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, pp. 371 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa*, ivi, 1984, pp. 463 ss.; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e questioni tecniche*, Milano, 1985; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995; A. TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 448 ss.; F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e «giurisdizionalizzazione»*, Milano, 2005; E. FERRARI-M. RAMAJOLI-R. VILLATA, *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006.

<sup>28</sup> C. Stato, Sez. V, 11 giugno 2013, n. 6002, in *Giur. it.*, 2014, p. 148, e C. Stato, Sez. V, 30 novembre 2015, n. 5400, secondo cui "il dovere di sinteticità sancito dall'art. 3, comma 2,

variante dell'abuso del processo<sup>30</sup>, ritenuto di “rilevanza costituzionale”, in riferimento all'art. 54 CDUE<sup>31</sup>, le quali consentono al giudice, persino, di correggere, secondo la sua prospettiva, significato e portata della norma giuridica, in funzione del risultato interpretativo prefigurato<sup>32</sup>.

Non da ultimo, il principio tende a rappresentare, sul piano assiologico, la

---

*c.p.a., strumentalmente connesso al principio della ragionevole durata del processo (art. 2, comma 2, c.p.a.), è a sua volta corollario del giusto processo”. “Diceva Socrate, nel Teeteto di Platone, che gli oratori parlano con affanno ..., incalzati dallo sgocciolio della clessidra; mentre i filosofi sono liberi, perché possono parlare quando vogliono” (B. CAVALLONE, *La borsa di Miss Flite. Storie e immagini del processo*, Milano, 2016, p. 83. Il richiamo operato si riferisce a PLATONE, *Teeteto*, 369 a.C., 171c-176a).*

<sup>29</sup> Sull'abuso del diritto, per tutti: S. PATTI, *Abuso del diritto*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, Roma, 1998, pp. 1 ss.; C. SALVI, *Abuso del diritto I) Diritto civile*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988; D. MESSINETTI, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. II, Milano, 1998, pp. 13 ss.; p. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998; A. GENTILI, *L'abuso del diritto come argomento*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, pp. 297 ss.; R. SACCO, *Abuso del diritto*, in *Digesto (disc. civ.)*, *Agg.*, Torino, 2012, pp. 28 ss.

<sup>30</sup> In argomento, tra gli altri: F. CORDOPATRI, *L'abuso del processo, II. Diritto positivo*, Padova, 2000; M.F. GHIRGA, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio dell'azione giudiziale*, Milano, 2004; ID., *Abuso del processo e sanzioni*, Milano, 2012; E.M. CATALANO, *L'abuso del processo*, Milano, 2004; V. ANSANELLI, *Abuso del processo*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, *Agg.*, vol. I, Torino, 2007; C.E. GALLO, *L'abuso del processo nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, pp. 1005 ss.; A. DONDI, *Abuso del processo (diritto processuale civile)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1 ss.; C. CONSOLO, *Note necessariamente divaganti quanto all' "abuso sanzionabile del processo" e all' "abuso del diritto come argomento"*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, pp. 1284 ss.; G. SCARSELLI, *Sul c.d. abuso del processo*, *ivi*, 2012, pp. 1457 ss.; e S. BACCARINI, *Giudizio amministrativo e abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1212 ss.; G. TROPEA, *L'abuso del processo. Studio critico*, Napoli, 2015; G. VERDE, *Abuso del processo e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1138 ss.; A. PANZAROLA, *Presupposti e conseguenze della creazione giurisprudenziale del c.d. abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 23 ss.

<sup>31</sup> *C. Stato, Ad. plen.*, 27 aprile 2015, n. 5, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 210, annotata da L.R. PERFETTI-G. TROPEA, “*Heart of darkness*”: *l'Adunanza plenaria tra ordine di esami ed assorbimento dei motivi*. Gli Autori rilevano, fra l'altro, che la decisione si inserisce in “una tendenza ormai piuttosto consolidata” di fornire “un dettagliato vademecum per il giudice e l'avvocato”, mediante quello che viene definito come un “*approccio didascalico, si direbbe trattatistico*” (*ivi*, p. 219). In dottrina, in senso favorevole all'interpretazione dell'art. 54 CDUE come fonte del divieto in esame: F. GALGANO, *Qui iure abutitur neminem ledit?*, in *Contr. e impr.*, 2011, p. 319; in senso critico, invece, G. CORSO, *Abuso del processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 14-15, osservando che “*quello che l'art. 54 della Carta prevede non è il nostro abuso del diritto, ma è una delle manifestazioni dell'illecito civile: sicché non può essere ravvisata in tale disposizione la formulazione della figura dell'abuso del diritto, come lo si è sempre inteso in Italia, e quindi la figura dell'abuso del processo*”.

<sup>32</sup> Si tratta di una considerazione critica generalmente mossa dalla prevalente letteratura che ha affrontato la relativa tematica.

giustificazione di norme giuridiche che disciplinano una determinata materia, delle quali costituisce il fondamento. Quindi, esprime un indice della logicità e della coerenza della *regula juris* con l'ordinamento giuridico, il quale ne chiarisce il senso e ne identifica l'ambito di applicazione<sup>33</sup>. Con il corollario che il medesimo principio circoscrive l'ambito e la portata delle altre fonti. Queste non possono assumere un contenuto ritenuto incompatibile con esso, rappresentandone un logico e ragionevole sviluppo<sup>34</sup>.

Secondo una tesi risalente, ma autorevole, i principi generali sarebbero differenti dalle «norme particolari» per la loro struttura, contrassegnata da una maggiore estensione<sup>35</sup>: con il corollario che i principi starebbero alle norme come il più sta al meno e che ogni norma presupporrebbe un principio da cui essa discende<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Si è anche affermato che: “I principi generali non sono norme ma consentono la chiarificazione del senso delle norme, che possono ricevere un significato, vivo e presente, solamente dalla luce di tali principi”. Così, B. ROMANO, *Principi generali del diritto*, cit., p. 54, ad avviso del quale: “Le norme costituiscono una determinata fissità della normativa ideale, una modalità definita nella «finitezza» del contesto presente di un ordinamento giuridico; i principi generali del diritto manifestano invece l’attivarsi della creatività «infinita» della condizione umana, sempre orientata al futuro, tale perché non anticipabile” (ivi, p. 9).

<sup>34</sup> Si confronti, sul punto, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., pp. 295-296. Si consideri, in proposito, la tesi recentemente espressa da S. VALAGUZZA, *Sustainable Development in Public Contracts. An example of Strategic Regulation*, Napoli, 2016, p. 93, mediante l’identificazione di tre categorie di principi generali, uno dei quali viene identificato nei «*ruling principles*», “whose level of detail make them similar to the rules. We are talking about principles with an ancient origin that were totally absorbed by the legal frameworks, so as to be partially (if not totally) included in the norms ...”. L’Autrice, pone accanto a questa tipologia altre due: una è quella dei «*regulatory and ordinary principles*»: “they are highly symbolic and expression of macro-values of contemporary systems; as such, they are not summarized solely in rules and regulations. This category of principles is functional to identify priority concepts, and to guide the interpretation of extending laws ...” (ivi, p. 92); l’altra tipologia, nella quale viene ricompreso il principio dello sviluppo sostenibile, sarebbe rappresentata dai «*guiding principles*»: “Their content can be defined through the political and sciences and not only through the legal ones”. Merita sottolineare, al riguardo, come la tesi in esame collochi questi ultimi principi nell’ambito dei contratti pubblici (ivi, p. 93).

<sup>35</sup> Tra gli studiosi del diritto amministrativo, G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, *Parte generale, Lezioni*, II ed., Milano, 2013, p. 5, secondo cui: “I principi, infatti, sono precetti normativi che si caratterizzano per l’ampia latitudine del proprio ambito applicativo. Il quale non è limitato a tutte le fattispecie di una medesima serie (è questa l’astrattezza tipica delle norme), ma si estende a serie di fattispecie non predeterminate, se non dalla funzione, cui il principio assolve: sicché quest’ultimo può operare anche in ambiti privi di una propria regolazione”.

<sup>36</sup> V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, pp. 235 ss.

Ebbene, una relazione non dissimile è fatta propria, sul piano applicativo, da quella parte della giurisprudenza amministrativa che tende ad attribuire al principio generale una qualche preminenza sulla norma particolare. Cioché, fonti equi-ordinate finiscono per incidere in modo divergente sul processo decisionale, come se fosse configurabile una sovra-ordinazione di tipo materiale, nella quale il principio orienta il significato attribuibile alla norma, quasi a costituirne un parametro di validità. Qualcosa di simile sembra ravvisarsi nella sostenibilità dello sviluppo, in rapporto alle norme che presiedono l'applicazione degli istituti preposti alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

#### 4. Ambito, spettro e funzione della sostenibilità dello sviluppo

Sotto l'angolazione qui accennata, la disamina del tessuto normativo, pur mantenendo inalterata la sua centralità, impone all'interprete accorgimenti sempre più complessi per apprezzarne l'impatto sulla tecnica della decisione: le riflessioni sopra svolte evidenziano l'esistenza di plurimi riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile, aventi fonte, oltre che nelle Convenzioni internazionali e nel diritto dell'Unione, nell'ordinamento interno.

Ciò non diversamente da quanto avviene in altri Stati dell'Unione europea, come la Francia, dove lo sviluppo sostenibile, peraltro, tende ad essere configurato, sul piano normativo, più come un obiettivo, che non come un principio<sup>37</sup>. Così, l'art. 253 della *loi Grenelle 2 (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement)* individua plurime finalità da conseguire nel quadro di una sostenibilità equilibrata. Tra di esse si segnalano la lotta contro i cambiamenti climatici (*climate change*) e il riscaldamento globale (*global warming*), la conservazione della biodiversità, la politica dei trasporti, il risparmio energetico, la tutela della salute e la gestione dei rifiuti<sup>38</sup>, che, in base all'art. 178, comma 1, D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, il c.d. «Testo unico dell'ambiente» (TUA), è presieduta da vari principi (di matrice, soprattutto, ambientale) tra cui quello della sostenibilità<sup>39</sup>. Si tratta, dunque, di una *nouvelle gouvernance écologique*, suscettibile di metamorfizzare i fondamenti delle politiche della gestione del territorio.

---

<sup>37</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, Précis*, VI ed., Dalloz, 2011, p. 83.

<sup>38</sup> M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, cit., p. 82.

<sup>39</sup> Tale disposizione è stata modificata dal D. L.vo 3 dicembre 2010, n. 205 («Disposizioni di attuazione della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»).

La declinazione della sostenibilità dello sviluppo sul piano degli obiettivi prefigurati, tuttavia, rischia di dequotare la sua giuridicità e, soprattutto, di annacquare la sua portata precettiva. Sotto il profilo in esame, appare preferibile l'opzione espressa in ambito europeo, mediante l'inquadramento dello sviluppo sostenibile in un principio del diritto, al quale si è conformato il legislatore nazionale, se si conviene sul fatto che i principi altro non sono che norme, costituendone una *species*. Nell'accezione prospettata, perciò, i principi non sono muniti di una valenza meramente programmatica, ma fondano le altre norme che, nel dettaglio, disciplinano la materia.

Ancora, i principi giuridici se, per la loro struttura logica, non possono essere confinati in uno *standard*, vincolano, tuttavia, l'interpretazione delle norme dai quali i medesimi principi discendono: se si contravviene ai medesimi principi, si finisce per apportare una deroga all'ordinamento giuridico. Sotto quest'angolo prospettico, si tende a configurare una sorta di legame gerarchico, nel cui ambito l'interpretazione delle norme di rango legislativo o regolamentare è condizionata dall'osservanza del principio che ne costituisce il fondamento<sup>40</sup>.

## 5. Proceduralizzazione del diritto, legalità sostanziale e tecnica alla radice dei principi ambientali

Tra i principi del diritto anche quello della sostenibilità dello sviluppo si innesta “nella prospettiva di una crescente proceduralizzazione del sistema giuridico”, integrante, ormai, “il cuore vero del diritto”<sup>41</sup>. Tale profilo viene accostato, infatti, alla crescente formazione di un diritto giudiziario<sup>42</sup>, i cui poteri decisori dipendono, spesso, dalle alchimie che presiedono l'applicazione dei principi giuridici<sup>43</sup>.

Il rafforzamento della proceduralizzazione del diritto viene collegato alla «crisi della legge», da cui deriva una flessione della legalità sostanziale: la perdita di prescrittività del diritto regolativo, con quanto ne consegue in termini di prevedibilità e di verificabilità del processo decisionale, impone un'accentuazione delle facoltà partecipative e delle garanzie del contraddittorio.

---

<sup>40</sup> In argomento, per tutti: F. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., pp. 271 ss. Si confronti, inoltre, dello stesso Autore: *La sintassi del diritto*, II ed., Torino, 2014, pp. 67 ss.

<sup>41</sup> Così, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Bari, 2012, p. 152.

<sup>42</sup> M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, cit., pp. 121 ss.

<sup>43</sup> Si veda, ancora, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, cit., p. 152.

Con specifico riguardo ai poteri delle autorità amministrative indipendenti<sup>44</sup>, si è affermata l'esistenza di "una correlazione inversa tra legalità sostanziale e legalità procedurale": al conferimento di poteri scarsamente parametrati dal diritto scritto corrisponde "un rafforzamento della legalità procedurale, sotto forme di garanzie del contraddittorio", in funzione non soltanto difensiva, ma anche meramente collaborativa<sup>45</sup>.

Nel quadro in esame, ancora, *technicalities* e discrezionalità si combinano in modo originale, nell'applicazione degli strumenti di tutela ambientale, dove la paventata configurabilità di un «tecno-diritto»<sup>46</sup> sembra cedevole rispetto ad un rapporto, spesso disarmonico e di contrapposizione, tra valutazione tecnica e decisione politica<sup>47</sup>.

Così, gli scenari governati dalla sostenibilità, nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), sono interpretati dallo "studio di impatto ambientale", nonché dalla sua "valutazione", in base agli artt. 22 e 25 TUA: sicché, quando l'art. 22, III alinea, lett. b), TUA, identifica il contenuto di detto studio in "una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti", identifica un importante tratto identitario del principio dello sviluppo durevole e della funzione da esso assolta.

Non diversamente lo "studio di impatto ambientale" deve tenere conto dei "principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre", ovvero le "alternative prese in esame", comprensive della

---

<sup>44</sup> Sull'argomento esiste, ormai, una sterminata letteratura. Per la bibliografia essenziale, si esaminino: M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 77 ss.; ID., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; AA.VV., *I garanti delle regole*, a cura di C. Franchini-S. Cassese, Bologna, 1996; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 647 ss.; F. MERUSI, *Democrazie e autorità indipendenti*, Bologna, 2000; ID., *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, pp. 143 ss.; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico istituzionale*, II ed., Torino, 2009; E. MONTEDORO, *Mercato e potere amministrativo*, Napoli, 2010, pp. 319 ss. Con specifico riguardo alla tutela giurisdizionale, si confrontino, tra gli altri: F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, pp. 190 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive e decisioni delle amministrazioni indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 459 ss., e in *Annuario AIPDA*, 2003; R. VILLATA, *Giurisdizione esclusiva e amministrazioni indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, pp. 792 ss.; F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato*, cit.

<sup>45</sup> Così, M. CLARICH, *Autorità indipendenti*, cit., p. 154.

<sup>46</sup> N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007; E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001.

<sup>47</sup> GIAMP. ROSSI, *Parte generale*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giamp. Rossi, III ed., Milano, 2015, p. 84.

c.d. «opzione zero», così come richiede il comma 3, lettere c) e d) della disposizione appena evocata.

Si consideri, ad esempio, il caso dell'autorizzazione per la realizzazione e per la gestione di impianti di smaltimento o di recupero dei rifiuti, ai sensi dell'art. 208, comma 1, TUA. La procedura di VIA, quando è richiesta, è intesa a verificare la compatibilità ambientale dell'impianto, tenendo conto degli effetti che questo può produrre. Ciò impone, dunque, di valutare l'esistenza di eventuali alternative in grado di determinare un minore impatto sugli ecosistemi, anche mediante il ricorso a misure compensative adeguate, fino alla presa in esame della c.d. «opzione zero».

Ancora, si prenda in esame il combinato disposto degli artt. 208, comma 2, e 6, comma 13, TUA, alla stregua dei quali tanto la realizzazione, quanto la gestione di un impianto di smaltimento di rifiuti presuppongono il preventivo rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale (AIA). In questo caso è previsto – dall'art. 13, comma 4, TUA – l'impiego di un "*rapporto ambientale*", integrante (analogamente allo "*studio di impatto ambientale*") un momento qualificante dell'azione procedimentale, la valutazione del quale soggiace al paradigma dello sviluppo sostenibile. Con il corollario che tale principio, anche alla luce degli orientamenti emersi nella giurisprudenza più recente, è suscettibile di integrare, ormai, un incisivo parametro di valutazione della legittimità della potestà amministrativa, sottoposto al sindacato del giudice amministrativo.

Non diversamente avviene nel diritto derivato dell'Unione, se si ha riguardo, ad esempio, all'art. 83 della Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2014, "*sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*"<sup>48</sup>: in base a tale disposizione, gli enti aggiudicatori valutano i costi del ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro, da imputarsi alle "*esternalità ambientali*", la determinazione dei quali va fondato "*su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori*" ed, inoltre, deve essere "*accessibile a tutte le parti interessate*", secondo il citato art. 83, § 2, lettere a) e b).

---

<sup>48</sup> Si ricorda la recente adozione della Legge 28 gennaio 2016, n. 11, "*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. (16G00013)*".

In base all'art. 96 del D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50<sup>49</sup> (“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”), “I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro: a) costi sostenuti dall’amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: 1) costi relativi all’acquisizione; 2) costi connessi all’utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; 3) costi di manutenzione; 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio; b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all’attenuazione dei cambiamenti climatici”.

Come i più recenti interventi legislativi possono attestare e come si intende dimostrare nelle pagine seguenti, la *governance* ambientale risulta fondata su un *long term sustainability plan*, integrante un parametro di validità dei poteri autoritativi la cui adozione è prevista per la realizzazione di progetti in grado di determinare un’alterazione, qualitativa e/o quantitativa, sugli ecosistemi, sulla biosfera, e sulle complesse relazioni tra i fattori antropici, naturali, climatici, chimico-fisici e paesaggistici: ed è appena il caso di ricordare che tale parametro investe l’esercizio non soltanto del sindacato giurisdizionale, ma anche del potere di annullamento d’ufficio degli atti amministrativi<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Sul quale si veda C. Stato, *Comm. speciale*, parere 1° aprile 2016, n. 855.

<sup>50</sup> Sul tema, per la bibliografia essenziale: E. CANNADA BARTOLI, Annullamento e annullabilità, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, pp. 469 ss.; e G. GHETTI, L’annullamento dell’atto amministrativo, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino, 1987, pp. 263 ss.; e AA.VV., *L’invalidità amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, Torino, 2009. Sull’autotutela, tra gli altri: F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1958; e G. GHETTI, *Autotutela della pubblica Amministrazione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. II, Torino, 1987, pp. 80 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Parte generale, vol. II, Milano, 2000, pp. 705 ss.; ID., *L’imperatività del provvedimento amministrativo*, Milano, 2000, specialmente a pp. 364 ss.; R. VILLATA, *L’atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, IV ed., Bologna, 2005, pp. 806 ss. Sull’annullamento d’ufficio motivato da interessi e principi di rilevanza costituzionale, come la salute delle persone e l’ambiente, di recente, *Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giur.*, 3 settembre 2015, n. 581.



## Capitolo 2

# Sostenibilità e sviluppo nell'economia ambientale

Sommario: 1. Sostenibilità e sviluppo fra continuità e separatezza: il carattere antropocentrico del principio. – 2. Crescita e sviluppo fra economia *mainstream* ed economia dell'ambiente: i sistemi di contabilità ambientale. – 3. *Segue*: prodotto interno lordo, distribuzione del reddito e principio di eguaglianza. – 4. PNL e valore costante del capitale: crescita e sviluppo fra approccio quantitativo e qualitativo. – 5. *Segue*: consumo di risorse naturali, sovra-sviluppo e sotto-sviluppo. – 6. Prima e seconda legge della termodinamica nelle scienze economiche e sociali: l'entropia. – 7. «Flusso di riciclaggio», rifiuti e sottoprodotti. – 8. «Effetti antropici», fattore tempo, sostenibilità e sviluppo.

### 1. Sostenibilità e sviluppo fra continuità e separatezza: il carattere antropocentrico del principio

Le pagine che precedono contengono alcuni richiami a disposizioni di rango legislativo, alla base delle quali risiede il principio dello sviluppo sostenibile, che non soltanto ne costituisce il motivo ispiratore, ma ne presiede l'applicazione. Non può farsi a meno di osservare, però, come tale lettura si inserisca nel quadro di un particolare ruolo che tendono ad assumere i principi giuridici, specialmente nell'ambito delle politiche ambientali. Ciò, sotto due concorrenti versanti: con riguardo sia al loro rapporto con la «Legge», sia, in modo più problematico, in relazione al loro impiego nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, laddove la funzione decisoria tende a assumere un ruolo egemone sulla «Legge».

Anche per tale ragione risulta di carattere preliminare la disamina del principio, con l'obiettivo di identificarne l'essenza, non senza tenere conto del fatto che il nucleo dei suoi caratteri identitari è riveniente da discipline di carattere non giuridico. Queste imputano, talora, alla sostenibilità dello sviluppo una certa vaghezza, in quanto ritenuta priva di una adeguata valenza analitica: un simile rilievo, ancor più, pone in dubbio la stessa giuridicità del

principio per la mancanza di specifici tratti identitari in grado di ricondurlo – anziché ad una formula – ad un paradigma chiaramente definito, suscettibile, come tale, di condizionare il processo decisionale: il concetto sembra combinare il pessimismo con l’ottimismo, ossia l’incapacità di dominare la natura con il potere di riformare le istituzioni umane.

In realtà, la sostenibilità, oltre che come aggettivazione dello sviluppo, viene utilizzata autonomamente, rimarcandosi che la prima presuppone stabilità, “*continuità ed equilibrio*”, mentre il secondo “*comporta dinamismo e cambiamento*”<sup>1</sup>. Sostenibilità è, dunque, sinonimo della ricerca di soluzioni durevoli che si pongono nella prospettiva di un futuro non bene definito o, comunque, variabile: il che avviene in una dimensione temporale che si prefigge di tutelare le generazioni future, assolvendo ad una funzione solidaristica di tipo intergenerazionale. Tale funzione, del resto, è condivisa dalla nozione di «sovranità alimentare» («*Food Sovereignty*») proclamata dalla «Dichiarazione di Nyélény», sottoscritta al «Forum di Sélingué», tenutosi fra il 27 febbraio e il 4 marzo 2007<sup>2</sup>.

Ancora, la sostenibilità, come pure si è rilevato, esprime un carattere marcatamente antropocentrico<sup>3</sup>, se si considera che la protezione degli eco-

<sup>1</sup> A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015, pp. 70.

<sup>2</sup> “*Food sovereignty is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. It puts the aspirations and needs of those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation. It offers a strategy to resist and dismantle the current corporate trade and food regime, and directions for food, farming, pastoral and fisheries systems determined by local producers and users. Food sovereignty priorities local and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution and consumption based on environmental, social and economic sustainability*”. Si veda anche la “*Carta di Milano*”, consegnata al Segretario Generale dell’O.N.U. Ban Ki-Moon, il 16 ottobre 2015, durante la “*Giornata mondiale dell’alimentazione*”, tenutasi a Milano. Non pare fuori luogo ricordare che, il 25 settembre 2015 è stata adottata dalle Nazioni Unite l’«*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*», che stabilisce un quadro globale per l’eliminazione della povertà e il conseguimento dello sviluppo sostenibile entro il 2030, in base agli obiettivi di sviluppo del millennio adottati nel 2000. Essa definisce un programma universale d’azione esauriente, comprendente 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 160 obiettivi associati. L’*Agenda* comprende anche il “*Programma d’azione delle Nazioni unite*”, adottato, il 13-16 luglio 2015, in occasione della Conferenza di Addis Abeba. Sulla tematica, G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di B. Biscotti e E. Lamarque, Torino, 2015, pp. 2 ss.

<sup>3</sup> Così, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente*, Torino, 2007, pp. 44 ss. Si confronti anche A. ZITO, *I limiti dell’antropocentrismo ambientale e la necessità del*

sistemi e la conservazione dell'equilibrio simbiotico sono declinati in funzione del soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future.

Anche se non sembra trattarsi, propriamente, di una tutela giuridica che le generazioni attuali accordano alle generazioni future: se all'evocazione di un «patto» intergenerazionale va considerata estranea l'idea della contrattualità, non può porsi, neppure, la questione della configurabilità di rapporti giuridici “*in cui una delle parti è costituita da soggetti non esistenti*”<sup>4</sup>.

In realtà, si enfatizza la responsabilità di cui debbono farsi carico le generazioni attuali, in una chiave squisitamente solidaristica: una lettura, dunque, non dissimile da quella che ispira i sistemi previdenziali, dove l'equità intergenerazionale persegue la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici<sup>5</sup>.

Questa lettura affonda le sue radici in un sostrato arato da quella letteratura economica, che ha sviluppato una linea di pensiero dissenziente dalle tesi propugnate dalla scuola classica: una linea i cui fondamenti si rinvencono nella *sustainability science*, la quale, in un confronto interdisciplinare, ibridizza discipline ecologiche e discipline sociali, mediante una reciproca interconnessione<sup>6</sup>.

Il concetto può essere posto in collegamento con quel principio antropico<sup>7</sup>, coniato dagli astrofisici, secondo cui, in un'angolazione, per così dire, anti-

---

*suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, a cura di D. De Carolis-E. Ferrari-A. Police, A.I.D.U., Milano, 2006, pp. 3 ss. Sull'ambiente tra “*dovere di solidarietà*” e “*approccio antropocentrico*” si vedano: F. FRACCHIA-F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e di VAS alla luce del D. Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, pp. 121 ss.

<sup>4</sup>R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Milano, 2008, pp. 15-16. Si considerino anche le previsioni contenute negli artt. 119, § 3, e, soprattutto, 126, § 1, TfUE, le quali impongono agli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi (in argomento, specialmente, G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 2013, pp. 307 ss.).

<sup>5</sup>Tale richiamo viene utilmente operato da R. BIFULCO, *op. cit.*, pp. 37 ss., evocando, in modo pertinente, in una dimensione etica e giuridica, la necessità che le generazioni future non ereditino bilanci pubblici non sostenibili. L'attività delle pubbliche amministrazioni, del resto, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione, deve assicurare “*l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”, in base all'art. 97, comma 1, Cost., così come modificato dall'art. 2, comma 1, L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (“*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*”).

<sup>6</sup>E.O. WILSON, *L'armonia meravigliosa*, Milano, 1999 (trad. it. di *Consilience*, Alfred Knopf, 1998).

<sup>7</sup>Si veda, ad es., D. BARROW-F.J. TIPLER, *Il principio antropico*, Milano, 2002 (trad. it. di *The Anthropic Cosmological Principle*, Clarendon Press, Oxford, 1986).

copernicana, l'universo e le sue leggi non possono essere incompatibili con l'esistenza umana<sup>8</sup>: la sostenibilità, infatti, viene coniugata in una prospettiva nella quale l'essere umano e la sua civiltà assumono una posizione centrale, tale da condizionare la nozione in oggetto. Non di meno, questa prospettiva da alcuni viene ritenuta riduttiva, sul piano etico<sup>9</sup>.

## 2. Crescita e sviluppo fra economia *mainstream* ed economia dell'ambiente: i sistemi di contabilità ambientale

Più complessa e controversa sembra, invece, la nozione di sviluppo, la cui meta-giuridicità appare, forse, ancora più marcata.

Si tratta, invero, di una nozione elaborata in riferimento ad un'importante misuratore macro-economico, rappresentato dal prodotto interno lordo (*gross domestic product* – «GDP»), che identifica il valore di mercato attribuibile a beni e servizi prodotti, in un anno, nell'ambito di un sistema economico: per la teoria economica *mainstream* tale strumento integra il parametro del grado di benessere di un determinato paese.

Questa conclusione, come si dirà, costituisce uno dei principali bersagli degli studiosi dell'economia ambientale, i quali propendono a favore dell'impiego di indicatori di misurazione del benessere contrassegnati da un più ampio spettro, con specifico riguardo agli effetti che l'attività umana determina sugli ecosistemi. L'azione ambientale, infatti, annovera tra gli strumenti di cui dispone differenti metodi di rilevazione contabili, sensibili a valori non ricompresi tra beni e servizi prodotti ("*beyond GDP*"). Si fa riferimento, in proposito, ai c.d. «bilanci ambientali», muniti di dati ed informazioni di più ampio spettro, di carattere complementare rispetto ai bilanci economici-finanziari, che rilevano i conti e i flussi monetari.

Anche nella XVII legislatura giace in Parlamento una proposta di legge per la "*Delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale*", presentata alla Camera dei Deputati, il 4 ottobre 2013, e

<sup>8</sup> S. HAWKING, *A brief story of Time. From the Big Bang to Black Holes*, 1988, pp. 137 ss. (trad. it.: *Dal big bang ai buchi neri. Breve storia del tempo*, Milano, 2000), anche per la distinzione fra accezione «forte» e accezione «debole» del principio antropico.

<sup>9</sup> Per una critica della visione antropocentrica, condotta sul piano etico e filosofico, H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990 (*Das Prinzip Verantwortung, Frankfurt am Mein*, 1979), il quale rileva che "*l'uomo è diventato un pericolo non soltanto per sé stesso, ma per l'intera biosfera*" (ivi, pp. 175 ss.). In argomento, J. LOVELOCK, *Le nuove età di Gaia*, Milano, 1991 (*The Ages of Gaia. A Biography of Our Living Earth*, W.W. Norton & Company, 1988).

contrassegnata dal n. 1655<sup>10</sup>: si tratta di un progetto finalizzato all'istituzione di un sistema nel quale Stato, Regioni ed enti locali redigono un bilancio di previsione ed uno consuntivo, in condizione di integrare gli atti di programmazione economica-finanziaria e di bilancio, mediante metodologie di rilevazione le quali tengono conto della coerenza, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione ambientale.

### **3. Segue: prodotto interno lordo, distribuzione del reddito e principio di eguaglianza**

Non di meno, la crescita economica permane, tuttora, una dinamica fondamentale che presiede l'analisi della formazione del capitale e della distribuzione del reddito<sup>11</sup>: essa consente, tra l'altro, di identificare proporzioni e cause di disuguaglianze in grado di minare le fondamenta di una società democratica, improntata a valori di giustizia e solidarietà, codificati nella nostra Carta costituzionale all'art. 3, comma 2<sup>12</sup>. Del resto l'eguaglianza, oltre

---

<sup>10</sup> Un analogo progetto per l'istituzione di un sistema di contabilità ambientale era presente in Parlamento anche nelle precedenti tre legislature (XIV, XV e XVI).

<sup>11</sup> Si veda, da ult., N. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014, pp. 215 ss. (trad. it. di *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, 2013), definito, di recente, come “*the surprise bestseller of the year*” (J.E. STIGLITZ, *The Great Divide*, Allen Lane, Penguin Books, 2015, p. 126, a giudizio del quale il libro “*attests to growing concern about rising inequality. His book lends further weight to the already overwhelming body of evidence concerning the soaring share of income and wealth at the very top*”, ivi, p. 123). Piketty, mediante un'articolata raccolta di dati, illustra l'accumulo e la distribuzione del capitale nei principali paesi occidentali scoprendo, attraverso la crescita economica, i canali attraverso i quali si è realizzata la formazione della ricchezza e la sua attuale distribuzione. Sui rapporti tra mercati e distribuzione della ricchezza, specialmente: S.C. SALOP, *Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Merc., conc., reg.*, 2016, pp. 7 ss.

<sup>12</sup> Esistendo un'ampia bibliografia sull'argomento, si reputa sufficiente richiamare: L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965; ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; C. ROSSANO, *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1966; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale della Corte Costituzionale*, Milano, 1976, ID., *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994; G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza sostanziale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978, pp. 103 ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002; F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011.

a costituire – sul piano formale – una regola di garanzia<sup>13</sup>, si collega alla stessa idea di giustizia<sup>14</sup> e, pur distinguendosi da essa, da un punto di vista ontologico, risulta portatrice di un suo dato identitario<sup>15</sup>.

Senonché, la crescita è suscettibile di due differenti letture nell'ambito dell'economia ambientale: perché lo sviluppo riceve una declinazione che distingue fra paesi già sviluppati e paesi, invece, in via di sviluppo, nei quali la crescita economica consegue l'obiettivo di eliminare condizioni di povertà sconosciute nel mondo che ha già conseguito un livello adeguato di sviluppo<sup>16</sup>: questa dicotomia, d'altra parte, si pone alla base delle convenzioni aventi ad oggetto i cambiamenti climatici (*climate change*) ovvero il riscaldamento globale (*climate warming* o, secondo Lovelock, *climate heating*)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Già Aristotele intendeva il principio di eguaglianza come parità di trattamento in condizioni eguali e diversità di trattamento in condizioni differenti (*Politica*, III, 12, 1282 b-1283 a).

<sup>14</sup> A. CERRI, *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005, pp. 5 ss.

<sup>15</sup> R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1977, (trad. it.: *I diritti presi sul serio*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 2010); ID., *Sovereign Virtue. The Theory and Practise of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London, 2000 (trad. it.: *Virtù sovrana: teoria dell'eguaglianza*, Milano, 2002).

<sup>16</sup> A. GIDDINS, *La politica del cambiamento climatico*, cit., pp. 71 ss., secondo cui: "Per i paesi più poveri lo sviluppo è un imperativo. E non solo perché anch'essi hanno il diritto di diventare più ricchi, ma perché un tale processo ha conseguenze dirette sulla sostenibilità. La povertà è strettamente associata all'aumento della popolazione, una delle cause fondamentali della pressione che oggi minaccia le risorse. Finché i paesi poveri non raggiungeranno almeno un certo livello di ricchezza, nel mondo si continueranno a registrare due traiettorie di sviluppo separate" (ivi, p. 72). Considerazioni non dissimili, nell'ambito della nostra letteratura giuridica, vengono svolte da M. ALLENA, *Le droit à un environnement salubre: quels nouveaux enjeux Nord-Nord et Nord-Sud?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, fasc. 2, pp. 11 ss. e, specialmente, pp. 20 ss.

<sup>17</sup> La Commissione europea si è occupata dei cambiamenti climatici in numerosi documenti: nel «Libro verde», "L'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa", Bruxelles, 2007 (*European Commission, Adapting to Climate Change in Europe*, Brussels, 2007); nella Comunicazione del 24 luglio 2009, avente l'obiettivo di "Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile" [COM (2009) 400 definitivo]; e, infine, nella Comunicazione della Commissione europea del 20 settembre 2011 ("Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse") [COM (2011) 571 definitivo].

Si esaminino, tra gli altri: J. HANSEN, *Storms of my Grandchildren. The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity*, Bloomsbury USA, 2009 (trad. it.: *Tempeste. Il clima che lasciano ai nostri nipoti, l'urgenza di agire*, Milano, 2010); N. STERN, *Clima è vera emergenza*, Milano, 2009 (trad. it. di *Stern Review. The Economics of Climate Change. Executive Summary. Key Elements of a Global Deal on Climate Change*, 2006 HM Global Treasury). Da ult., C. CARRARO-A. MAZZAI, *Il clima che cambia. Non è solo un problema ambientale*, Bologna, 2015.

Sicché, spazio temporale e generazioni future, dunque, integrano due pilastri dei quali si compone lo sviluppo sostenibile, la cui nozione affonda le proprie radici in un ambito meta-giuridico. D'altra parte, si è rimarcato che nuovi criteri ispiratori o veri e propri parametri delle condotte e, in special modo, dell'esercizio dei poteri pubblici vengono individuati al di fuori di esso, così come avviene, in misura crescente, nell'economia e, nel caso di specie, in quella ambientale<sup>18</sup>. In questa prospettiva, si affievoliscono i tecnicismi giuridici, a vantaggio di nuovi *standards* globali, in grado di massimizzare la declinazione del diritto come fatto sociale, a discapito della sua normatività<sup>19</sup>.

#### 4. PNL e valore costante del capitale: crescita e sviluppo fra approccio quantitativo e qualitativo

L'analisi che verrà svolta nelle pagine seguenti rende opportuna, preliminarmente, qualche breve considerazione sul contenuto attribuibile al sintagma in esame.

Si parla di sviluppo, innanzi tutto, come di una funzione che si sostituisce a quella esercitata, nel modello *mainstream*, dalla crescita economica. Questa non può essere indiscriminata, senza limiti, incurante degli effetti prodotti agli ecosistemi. Con il che si perimetra il ruolo che il prodotto nazionale lordo (PNL) è in grado di assolvere. Esso, infatti, si limita a sommare consumi e investimenti, senza, però, offrire alcuna indicazione sul capitale fisso e sul suo eventuale deprezzamento. Ancora, in base a questa scuola economica, mentre la crescita identifica un elemento di tipo quantitativo, lo sviluppo integra un miglioramento qualitativo<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>R. KERRY TURNER-D.W. PEACE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Bologna, 2003 (*Environmental Economics. An Elementary Introduction*, Baltimore, John University Press, 1993).

<sup>19</sup>M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, cit., p. 108. Si confronti, in proposito, K. OLIVECRONA, *Il diritto come fatto*, Milano, 1967 (trad. it. di *Law and Fact*, Copenhagen-London, 1939).

<sup>20</sup>H.E. DALY, *Beyond Growth*, cit., p. 31, illustrando il significato di «steady-state economy» (SSE) e di «growth economy», scrive che «Sustainable development ... necessarily means a radical shift from a growth economy and all entails to a steady-state economy .... Growth is quantitative increase in the physical scale of throughput. Qualitative improvement in the use made of a given throughput, resulting either from improved technical knowledge or from a deeper understanding of purpose, is called «development»». In argomento, N.

L'economia ambientale valorizza, al fine del mantenimento del benessere (*well-being*), le risorse naturali, integranti il capitale naturale, ritenuto uno *stock* il cui valore, nel tempo, deve rimanere costante: si parla, così, di “*non-declining capital*”, intendendosi per capitale non già quello monetario o umano, a cui sono soliti riferirsi gli economisti, ma il capitale naturale, inteso come “*the value to human beings of the Earth itself*”<sup>21</sup>.

Sebbene non sia agevole attribuire una determinata grandezza al lasso temporale da considerare, il quale non può essere ritenuto infinito, si costruisce un benessere intergenerazionale, mantenendosi costante l'entità delle risorse disponibili, mediante la sostituzione di quelle consumate.

Questa teoria trae le proprie radici negli stessi limiti con cui doveva fare fronte la crescita della popolazione, in base alle tesi propugnate da Malthus<sup>22</sup> e Ricardo<sup>23</sup>. Lo «*stock* costante» di capitale fisico ha indotto, sin dagli anni settanta, ad ipotizzare un'economia di «*stato stazionario*» («*stationary state*»), recuperandosi una formula impiegata, nel 1857, da John Stuart Mill. Sotto l'angolazione considerata, la crescita cessa, quindi, di essere apprezzata come un bene assoluto, giungendosi, invece, a propugnare una crescita pari a zero<sup>24</sup>.

## 5. *Segue: consumo di risorse naturali, sovra-sviluppo e sotto-sviluppo*

Come si è obiettato, il vorace consumo di risorse naturali tende ad essere sottostimato nella contabilità degli studi economici<sup>25</sup>. Per tale ragione l'economia ambientale contrappone alla crescita economica la durezza dello

---

GEORGESCU-ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

<sup>21</sup> S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, Earthscan, II ed., London, 2008, p. 82.

<sup>22</sup> T. MALTHUS, *Saggio sul principio di popolazione*, Torino, 1977 (*An Essay on the Principle of Population*, 1798).

<sup>23</sup> D. RICARDO, *Principi di economia*, Torino, 1987 (*Principles of Political Economy and Taxation*, 1817).

<sup>24</sup> H.E. DALY, *op. cit.*, p. 3, rilevando come Mill intendesse una crescita di popolazione e di capitale pari a zero “*with continued improvement in technology and ethics*”. Nel pensiero di Daly: “*Population growth and production growth must not push us beyond sustainable environmental capacities of resource regeneration and waste absorption. Therefore, once that point is reached, production and reproduction should be for replacement only. Physical growth will cease, while qualitative improvement continues*” (ivi).

<sup>25</sup> P. DASGUPTA, *Benessere umano e ambiente naturale*, Milano, 2004, specialmente pp. 39 ss. 119 ss. (*Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford University Press, 2001).

sviluppo, mediante l'attribuzione di prezzi contabili che misurano il valore sociale di beni e servizi, perseguendo il benessere economico<sup>26</sup>.

Capitale umano e capitale naturale sono ritenuti equivalenti, nella sostenibilità «debole» (“*weak sustainability*”); non sostituibili, invece, in quella «forte» (“*strong sustainability*”), propugnata dall'economia ecologica, la quale rimarca la necessità di non compromettere la capacità di resilienza degli ecosistemi<sup>27</sup>.

Ed è proprio il coinvolgimento dell'equilibrio planetario nel perseguimento di un *qualitative improvement without quantitative increase*<sup>28</sup>, che, nel sostituire allo sviluppo (*development*) la crescita (*growth*), consente di inquadrare il principio in esame in quella che viene definita come globalizzazione giuridica<sup>29</sup>. D'altronde, atmosfera, oceani e foreste sono risorse globali, che la crescita economica ha permesso di sfruttare in modo, ormai, non più sostenibile<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> G. BOLOGNA, *Manuale di sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Perugia, 2009, p. 143.

<sup>27</sup> M. TINACCI MOSSELLO, *Politica dell'ambiente. Analisi, azioni progetti*, Bologna, 2008, pp. 75-78; S. BELL-D. MC GILLIVRAY, *Environmental Law*, Seventh ed., Oxford, 2008, p. 61: “... a «strong» approach to sustainability emphasizes the extent to which natural assets are irreplaceable, in the sense their loss cannot be adequately replaced by compensatory benefits. In contrast, «weak» sustainability would accept that natural assets may be consumed or sacrificed if the overall benefit would be positive – that is, if the total stock of resources passed on to future generations would not be diminished”.

<sup>28</sup> “A great deal of confusion stains the heated arguments about «growth» simply because the term is used in multiple senses. One confusion, against Joseph Schumpeter insistently admonished economists, is that between growth and development. There is growth when only the production per capita of current types of commodities increases, which naturally implies a growing depletion of equally accessible resources. Development means the introduction of any of the innovations described in the foregoing section. In the past, development has ordinary introduced growth and growth has occurred only in association with development. The result has been a peculiar dialectical combination also known as «growth», but for which we may reserve another current label, namely, «economic growth». Economists measure its level by the GNP per capita constant prices” (N. GEORGESCU ROEGEN, *Energy and Economic Myths*, 1972, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press. Inc, 1976, p. 19).

<sup>29</sup> Sulla letteratura giuridica in tema di globalizzazione, specialmente: M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; ID., *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 63; D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004; F. GALGANO, *Il diritto nello specchio della globalizzazione*, Bologna, 2006; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008; S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008; S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009.

<sup>30</sup> J. DIAMOND, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, 2005,

Ciò impone, dunque, una diversa filosofia per indirizzare le attività umane, mediante un mutamento radicale della prospettiva che presiede l'esercizio dei poteri rientranti nel modello del *command and control*<sup>31</sup>: il principio in esame, come ci si prefigge di dimostrare, è in grado di orientare e dirigere lo spettro di azione devoluto alle autorità pubbliche preposte alla *governance* ambientale, integrando un paradigma suscettibile di parametrare i poteri di *policy*.

Il c.d. «sovra-sviluppo» implica, perciò, una contrapposizione tra limiti posti alla crescita, da un lato, e crescita intesa come un elemento in grado di perturbare gli ecosistemi e l'ambiente, dall'altro, con ciò censurandosi non soltanto la *growth-mania*, ma l'identificazione della crescita (*growth*) nello sviluppo (*development*).

## 6. Prima e seconda legge della termodinamica nelle scienze economiche e sociali: l'entropia

In particolare, una scuola di pensiero rimarca il ruolo assolto dalla natura nelle attività economiche, così come nella formazione del valore. Essa muove dalla considerazione in base alla quale l'uomo non può creare, né distruggere la materia o l'energia<sup>32</sup>. Vale ricordare, in proposito, come la prima legge della termodinamica (*"the First Law of Thermodynamics"*) affermi che l'energia di un sistema chiuso non si crea, né si distrugge, ma si trasforma, passando da una forma all'altra. Questa legge viene invocata dagli studiosi dell'economia dell'ambiente come punto di partenza, in quanto essa presiede le interazioni fra sistema economico ed ambiente.

Per la scuola tradizionale tale sistema viene considerato *"chiuso e lineare"*, anziché *"aperto e circolare"*<sup>33</sup>. Ma le materie prime, che entrano nel sistema economico, non vengono distrutte dalle attività di produzione e di con-

p. 498 (trad. it.: *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005, pp. 504-505).

<sup>31</sup> AA.VV., *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, a cura di F. Mastragostino, Napoli, 2011; M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno-E. Picozza, vol. I, Padova, 2012, p. 487 ss.

<sup>32</sup> A. MARSHALL, *Principles of Economics*, 8th ed., New York, 1924, p. 63.

<sup>33</sup> R. KERRY TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *op. cit.*, p. 27, secondo cui: *"I manuali di economia contengono spesso un'immagine fuorviante della relazione fra un sistema economico ... e l'ambiente che lo circonda e lo sostiene ... In sostanza, i modelli economici semplici hanno del tutto ignorato le interrelazioni ambiente-economia"*.

sumo; sono disperse o trasformate: entrano come materiali utili ed escono come scarti, passando da uno stato di bassa entropia ad uno di alta entropia, come emissioni<sup>34</sup> o rifiuti.

La seconda legge della termodinamica (*"the Second Law of Thermodynamics"*), invece, conosce diverse formulazioni: essa descrive la tendenza di un sistema chiuso, senza scambio con l'esterno, verso uno stato di equilibrio del sistema, che viene definito di entropia, secondo il termine coniato da Rudolf Clausius<sup>35</sup>.

Considerazioni analoghe sono recepite in documenti ufficiali, come la *"Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia"*, elaborata mediante Delibera n. 57 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.), adottata il 2 agosto 2002, in cui, all'art. 5, si definisce il pianeta come *"un sistema chiuso con risorse limitate che può contare sull'apporto dell'energia solare"*<sup>36</sup>.

Ebbene, il secondo principio della termodinamica viene mutuato dalle discipline sociali e, segnatamente, da quelle economiche. Come si è scritto: *"Perhaps no other law occupies a position in science as singular as that of the Entropy Law"*. Infatti, *"thermodynamics is at bottom a physics of economic value ... and the Entropy Law is the most economic in nature of all natural laws"*.

La legge dell'entropia riconosce la distinzione qualitativa utilizzata dagli economisti fra *inputs* di risorse (bassa entropia) e *outputs* finali di rifiuti privi di alcun valore (alta entropia). Il nocciolo della questione risiede nel fatto che qualsiasi processo economico determina la trasformazione di materia ed energia in rifiuti<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> In base all'art. 183, lett. z), D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152, costituisce emissione *"qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico"*.

<sup>35</sup> Anche se la teoria in esame è risalente a Sadi Carnot, che elaborò, nel 1824, quello che è stato denominato il «teorema di Carnot». *"Thanks to Carnot's memoir, the elementary fact that heat moves by itself only from the hotter to the colder body acquired a place among the truths recognized by physics"* (N. GEORGESCU ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press, Inc, 1976, pp. 54 ss.).

<sup>36</sup> In G.U., 30 ottobre 2002, n. 255 (suppl. ord. n. 205). Prosegue l'art. 5 citato, considerando che: *"Ogni risorsa naturale, cibo, acqua, legname, minerali, petrolio, gas, trova i suoi limiti nella disponibilità e nella capacità di assorbimento dell'ecosistema. La dimensione ecologica della sostenibilità implica che si lasci intatta la stabilità dei processi interni dell'ecosfera, una struttura dinamica e autorganizzativa, per un periodo indefinitamente lungo, senza bilanci entropici crescenti"*.

<sup>37</sup> Così, N. GEORGESCU-ROEGEN, *Energy and Economic Myths*, cit., pp. 8-9. L'Autore, non

## 7. «Flusso di riciclaggio», rifiuti e sottoprodotti

La seconda legge della termodinamica si colloca alla base del pensiero che coniuga il sistema economico con l'ambiente, ponendo l'attenzione sul c.d. «flusso di riciclaggio» generato dal medesimo sistema. Esso postula, per l'appunto, che ad ogni produzione o consumo di risorse corrisponda, indefettibilmente, *“la creazione di una quantità di prodotti di scarto (residui) uguale, in termini di materia/energia, a quella delle risorse che vengono immesse nel processo economico”*<sup>38</sup>.

La natura con le sue leggi non resta più al di fuori del processo economico e di quello della formazione del valore: viene considerata, dunque, la relazione configurabile tra risorse naturali munite di valore (*valuable natural resources*), gli *inputs*, e ciò di cui ci si disfa, ossia scarti privi di valore (*valueless waste*), che vanno ricompresi fra gli *outputs*<sup>39</sup>.

In questo quadro, non pare revocabile in dubbio che le politiche destinate alla gestione dei rifiuti, un tempo semplici *res derelictae* (art. 923 c.c.), assumano un ruolo non marginale. Come attesta, solo ad esempio, la nozione giuridica di sottoprodotto, che non costituisce rifiuto<sup>40</sup>, in quanto, in base

---

di meno, fa propria l'osservazione in base a cui la vita sembra evitare la degradazione entropica alla quale soggiace la materia inerte. Ogni organismo vivente cerca di compensare tale processo acquisendo bassa entropia ed espellendo alta entropia. Ma questo fenomeno non è precluso dalla legge dell'entropia, alla stregua della quale l'entropia dell'intero sistema tende a crescere nel suo complesso. Sempre secondo l'Autore, la legge in oggetto è l'unica legge naturale che non è in grado di fare previsioni di tipo quantitativo, in quanto l'incremento si verificherà in un momento futuro, che rimane, però, indeterminato (ivi, p. 9). Nella Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, sopra richiamata, si legge all'art. 1, ult. parte, che: *“Per lo sviluppo sostenibile l'equilibrio, l'autosufficienza e l'autorganizzazione degli ecosistemi devono convivere con i processi antropici, in squilibrio permanente, generatori continui di nuova entropia”*.

<sup>38</sup> R. KERRY TURNER-D.W. PEARCE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, cit., p. 30.

<sup>39</sup> Tra gli *outputs* sono ricompresi, infatti, non soltanto *“dei «prodotti», ma dei «rifiuti», tale essendo dal punto di vista ecologico la natura potenziale di ogni prodotto ... la loro destinazione finale è quella di rifiuto, poiché non possono «tornare alla produzione», se non attraverso trattamenti recuperi e ricicli economicamente ed energeticamente costosi, fatta salva la capacità di autodepurazione della geosfera, che è comunque molto lenta in confronto ai tempi dei «cicli» della produzione industriale. Questo è vero sia per i rifiuti industriali che per i rifiuti solidi urbani (RSU)”* (M. TINACCI MOSSELLO, *Politica dell'ambiente*, cit., p. 48).

<sup>40</sup> Sulla relativa nozione e sulla sua disciplina, in ambito nazionale, si rinvia alla seguente bibliografia essenziale: M. PERNICE-G. MININNI, *Il sistema normativo e tecnico in materia di rifiuti*, Milano, 2008; AA.VV., *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2009; AA.VV., *La nuova disciplina dei rifiuti*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2011; P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di P. Dell'Anno-E. Picozza, vol. II, Pa-

all'art. 184-*bis* del citato D. L.vo n. 152/2006 (TUA), pur scaturendo in via continuativa dal processo industriale, è destinato “*ad un ulteriore impiego o al consumo*”<sup>41</sup>.

Sui sottoprodotti è intervenuto il recente art. 13 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (“*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*”)<sup>42</sup>: in base a tale disposizione di Legge, i sottoprodotti sono intesi a “*ridurre l'impatto ambientale dell'economia italiana in termini di produzione di anidride carbonica e di realizzare processi di produzione in un'ottica di implementazione di un'economia circolare*”.

In questa prospettiva, la Commissione europea, collaborando strettamente con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), si prefigge di elaborare un quadro di monitoraggio per favorire la transizione a quella che viene definita una «*economia circolare*», descritta nella recente Comunicazione del 2 dicembre 2015<sup>43</sup>. Essa si prefigge, principalmente, due concorrenti obiettivi: quello di allungare il valore (o la durata) di prodotti, materiali e risorse e quello di ridurre al minimo la produzione di rifiuti, anche mediante il ricorso a processi produttivi di carattere innovativo e un crescente impiego di materie prime secondarie.

---

dova, 2013, pp. 162 ss.; F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giampaolo Rossi, III ed., Torino, 2015, pp. 308 ss. Sulla nozione di rifiuto, *ex plurimis*: CGCE, Sez. III, 18 dicembre 2007, C-263/05, Commissione c. Italia.

<sup>41</sup> CGCE, Sez. VI, 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy*; CGCE, Sez. VI, 11 settembre 2003, C-114/01, *Avesta Polarit Chrome Oy*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 995, con nota di L. BUTTI; CGCE, Sez. III, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, *ivi*, 2005, p. 275. In ambito nazionale: Cass., Sez. III pen., 4 luglio 2013, n. 28764; C. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151.

<sup>42</sup> In G.U. 18 gennaio 2016, n. 13.

<sup>43</sup> Si tratta della Comunicazione COM (2015) 614 *final*, denominata “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*”. Come si legge nel documento in esame: “*Attualmente solo circa il 30% dei rifiuti prodotti dai nuclei familiari dell'Unione viene riciclato ... di fatto alcune zone riciclano fino all'80% dei rifiuti, mentre in altre questa percentuale è inferiore al 5%. La Commissione presenta nuove proposte legislative in materia di rifiuti mediante le quali intende fornire una visione a lungo termine che, tenendo conto delle differenze tra gli Stati membri, prevede l'aumento dei rifiuti urbani riciclati e la diminuzione di quelli conferiti in discarica. Queste proposte incoraggiano inoltre un uso maggiore degli strumenti economici per garantire la coerenza con la gerarchia dei rifiuti dell'Unione*” (3. Gestione dei rifiuti, p. 9).

## 8. «Effetti antropici», fattore tempo, sostenibilità e sviluppo

Non diversamente dall'entropia di un sistema, la quale tende a salire finché non viene raggiunto l'equilibrio, il principio dello sviluppo durevole implica l'esistenza di un lasso temporale, seppure non predeterminato o ben definito, entro il quale il consumo di risorse disponibili o di energia non è più possibile.

Come si vede, dunque, la sostenibilità identifica il carattere dominante del sintagma, che mantiene intatta la sua validità, quale che sia l'accezione conferita allo sviluppo: sia che esso si configuri sul piano qualitativo, anziché quantitativo; sia che esso mantenga, invece, un collegamento con la crescita economica.

Questa, in particolare, diviene oggetto di un differente modo di valutazione, laddove venga riferita ai Paesi in via di sviluppo, anziché a quelli già sviluppati o che conoscono un sovra-sviluppo: con l'effetto che ai primi, secondo taluni, *“una certa «licenza di inquinare» deve essere riconosciuta”*<sup>44</sup>.

In altri termini, decrescita o crescita zero non sembrano elementi essenziali o distintivi del principio in esame, se non in una concezione «forte», che, tuttavia, rischia di ignorare la centralità della crescita nell'analisi economica, anche come fattore in condizione di migliorare, da un lato, le condizioni di vita nel mondo sottosviluppato e, dall'altro, la distribuzione del reddito e, più in generale, della ricchezza nell'altra parte del pianeta e, specialmente, nella c.d. società «opulenta»<sup>45</sup>.

L'impiego del prodotto nazionale lordo, come pure si è osservato, non deve indurci a scordare l'utilizzo delle risorse naturali e prescindere dal loro eventuale depauperamento: occorre, quindi, tenere conto degli *“effetti entropici delle azioni umane”*, considerando che *“il processo economico ha come input materie energia a bassa entropia e come output rifiuti (della produzione o dei consumi) ad alta entropia”*<sup>46</sup>.

Anche per questo, sebbene il tessuto normativo abbia recepito, ormai, il principio dello sviluppo sostenibile, pare preferibile parlare di sostenibilità

<sup>44</sup> A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 72.

<sup>45</sup> J.K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Oughton Mifflin Company, Boston, 1969 (trad. it. *La società opulenta*, Torino, 1972). L'Autore censurava l'idea secondo cui società ed economia si evolvessero nella direzione dei consumi, in modo da degradare i cittadini a meri consumatori.

<sup>46</sup> Così, M. TINACCI MOSSELLO, *op. cit.*, p. 50, premettendo, tuttavia, che *“L'entropia è dunque un processo naturale e ineluttabile, almeno per quanto riguarda le nostre conoscenze attuali, tanto che la morte termica è indicata come lo stato finale probabile dell'universo”*.

dello sviluppo, per rimarcare, appunto, non soltanto la separatezza, già riferita, della sostenibilità rispetto allo sviluppo, ma soprattutto la primazia della prima nei confronti del secondo<sup>47</sup>: quest'idea resterà alla base del presente studio anche nelle pagine successive<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> A. GIDDENS, *op. cit.*, pp. 70 ss.

<sup>48</sup> Si veda, tuttavia, la tesi, autorevolmente espressa da GIAMP. ROSSI, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, fasc. 2, p. 4, secondo cui "lo sviluppo è un valore tutelato e promosso dall'ordinamento, ma trova un limite nel valore ambientale, che è preminente".



## Capitolo 3

# La sostenibilità dello sviluppo nelle fonti del diritto

Sommario: 1. Genesi normativa di un principio: dalla Commissione Brundtland al Trattato di Amsterdam fino al suo recepimento nell'ordinamento nazionale. – 2. Art. 3-*quater* TUA come parametro delle attività umane e dei poteri autoritativi. La VIA (cenni). – 3. *Segue*: AIA, “rapporto ambientale”, VAS, urbanistica e paesaggio. – 4. Sostenibilità dello sviluppo e ambiente: una relazione particolare. – 5. Sostenibilità dello sviluppo e suoi rapporti con il principio «chi inquina paga» e con quello di precauzione. – 6. Durevolezza dello sviluppo e *Green public procurement*: economia circolare, criteri ambientali minimi e piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A. – 7. *Segue*: ambiente e appalti pubblici, tra Comunicazioni della Commissione europea e nuovo «Codice dei contratti pubblici».

### 1. Genesi normativa di un principio: dalla Commissione Brundtland al Trattato di Amsterdam fino al suo recepimento nell'ordinamento nazionale

Il concetto di sostenibilità dello sviluppo è stato elaborato sulle orme del *report* redatto dalla Commissione presieduta dall'ex primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, denominato *Our Common Future* (1987)<sup>1</sup>. Dopo di che ha fatto ingresso nel mondo del diritto, ispirando importanti Convenzioni internazionali successivamente recepite nell'ordinamento in-

---

<sup>1</sup> Anche se l'attività della Commissione Brundtland è stata preceduta dalla pubblicazione, nel 1972, di uno studio denominato “*I limiti dello sviluppo*”: come scrive Anthony Giddens (*op. cit.*, pp. 68-69): “il 1972 è una data importante nella storia del pensiero ambientalista, poiché è l'anno in cui viene pubblicato *I limiti dello sviluppo del Club di Roma*, uno studio divenuto una pietra miliare in questo campo. Nell'opera sosteneva che la nostra civiltà stesse esaurendo le risorse da cui dipende la continuazione della sua esistenza”. Si confrontino: D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W. BEHERENS III, *The Limits to Growth*, Universe Book, 1972; e, più di recente: D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2006.

terno. Come è avvenuto, ad esempio: con la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sottoscritta a New York, il 9 maggio 1992<sup>2</sup>, e ratificata dalla Legge 15 gennaio 1994, n. 65; non diversamente, con la Convenzione sulla biodiversità sottoscritta, il 5 giugno 1992, a Rio de Janeiro, e ratificata dalla Legge 14 febbraio 1994, n. 124; e, da ultimo, ma non certo in ordine di importanza, con il Protocollo di Kyoto, sottoscritto l'11 dicembre 1997 e ratificato dalla Legge 1° giugno 2002, n. 120.

Dalla Dichiarazione di Rio, fra l'altro, è conseguita l'«Agenda 21», integrante un minuzioso programma di azione incentrato sullo sviluppo sostenibile, delineandone le linee direttrici: anche se – come non si è ommesso di rilevare – al documento in oggetto va attribuita, per lo più, natura politica, difettando la previsione nel medesimo di obblighi di natura giuridica e, non da ultimo, di strumenti specifici per la loro concreta realizzazione.

È con il Trattato di Amsterdam, sottoscritto il 2 ottobre 1997, che si è registrata una profonda cesura, mediante l'introduzione nel Trattato sull'Unione europea (TUE) del § 3 dell'art. 2 (ora, dopo il «Trattato di Lisbona», dell'art. 3), in base a cui l'Unione (già la Comunità europea) «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata*».

Inoltre, in base all'art. 11 TfUE (ex art. 6 TCE), «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

Infine, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDUE)<sup>3</sup> ha previsto che «*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglio-*

---

<sup>2</sup> Si richiamano, in proposito, i commi 4 e 5 dell'art. 3 («Principi»): «4. *Le Parti hanno il diritto e il dovere di promuovere uno sviluppo sostenibile. Le politiche e i provvedimenti per proteggere il sistema climatico dai cambiamenti, causati dalle attività umane, devono essere adattati alle specifiche condizioni di ciascuna Parte e devono essere integrati nei programmi nazionali di sviluppo, tenendo conto che lo sviluppo economico è essenziale per l'adozione di misure necessarie per far fronte ai cambiamenti climatici.* 5. *Le Parti collaborano per promuovere un sistema economico internazionale aperto e cooperativo, che porti ad una crescita e ad uno sviluppo economico sostenibile in tutte le Parti, in particolar modo nelle Parti che sono Paesi in sviluppo che potrebbero così lottare meglio contro i problemi dei cambiamenti climatici. Le misure adottate per combattere i cambiamenti climatici, ivi comprese quelle unilaterali, non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificabile oppure una restrizione dissimulata degli scambi internazionali*».

<sup>3</sup> «*Essa dichiara di porre «la persona» al centro dell'Unione e contiene, così, una catalogazione di diritti, libertà e doveri, che sono espressione del patrimonio spirituale e morale di detti popoli, fornendone una rappresentazione certo più moderna ed attuale, rispetto al testo della nostra Costituzione*» (G. GRECO, *Argomenti di diritto amministra-*

ramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

Lo sviluppo sostenibile è, così, divenuto un principio scritto dell'Unione, del quale sono destinatarie le istituzioni comunitarie<sup>4</sup>: con il corollario, gravido di conseguenze, che esso è in grado, innanzi tutto, di integrare un parametro di validità del diritto comunitario derivato<sup>5</sup>.

In ambito nazionale, detto principio risulta recepito in norme di rango legislativo, non potendo sottacersi, in primo luogo, come, in base all'art. 1, comma 1, Legge 7 agosto 1990, n. 241, così come novellata nel 2005, l'attività delle pubbliche amministrazioni nazionali è “retta” dai principi dell'ordinamento comunitario<sup>6</sup>.

---

tivo, vol. I, *Parte generale*, cit., p. 20). Sulla tematica: S. CANTONI, *Unione europea. Trattato di Nizza (Carta dei diritti fondamentali)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., Torino, 2005, pp. 776 ss.

<sup>4</sup>Le disposizioni normative contenute nei Trattati, talora, sono munite di efficacia diretta, come avviene per il divieto dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente attualmente contenuto nell'art. 30 TfUE (ex art. 25 TCE) (CG, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*): non diversamente avviene per il divieto di discriminazione in base alla nazionalità (art. 18 TfUE, ex art. 12 TCE), per la libertà di stabilimento e di circolazione (art. 46 TfUE, ex art. 40 TCE) e per libertà di prestazione dei servizi (art. 56 TfUE, ex art. 49 TCE) (G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, cit., p. 15, e, da ult., F.F. GUZZI, *La direttiva Bolkestein e la nuova disciplina dei servizi economici privati*, Milano, 2016); talora, invece, il loro impatto permane solamente mediato sul diritto degli Stati membri, “che si concretizza unicamente nel momento in cui vengano adottate norme di diritto secondario, attraverso le quali l'Unione fa effettivamente uso della competenza ad essa attribuita dal Trattato nello specifico settore di intervento” (D.U. GALETTA, *Le fonti nel diritto amministrativo europeo*, cit., p. 97). In alcuni casi è il diritto primario a circoscrivere i propri effetti, come avviene, ad esempio, per l'art. 192 TfUE, in base al quale l'art. 191, § 2, che enuncia i principi che presiedono la tutela dell'ambiente, è rivolto all'azione dell'Unione (CGUE, *Sez. III*, 4 marzo 2015, causa C-534/13, *MATTM e altri c. Fipa Group e altri*, §§ 40-41, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 946, da me annotata: *Il principio «chi inquina paga» all'esame della Corte di giustizia: proprietario «incolpevole», obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, ivi, pp. 959 ss. Si veda anche CGUE, *Grande Sezione*, 9 marzo 2010, C-378-08, *Erg.*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 957, con nota di L. PRATI); in altri casi, invece, è la Corte di Lussemburgo a chiarire se una disposizione, appartenente al diritto primario, possa applicarsi direttamente negli Stati membri: si confronti, ad es., CGUE, *Sez. III*, 17 luglio 2014, cause C-141/2012 e C-372/2012, *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, che ha giudicato l'art. 41 CDUE rivolto alle istituzioni dell'Unione e non agli Stati membri, anche se, in dottrina, è stata convincentemente sostenuta la tesi opposta (D.U. GALETTA, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti U.E. sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Dir. un. eur.*, 2013, pp. 77 ss.).

<sup>5</sup>Si veda, ad es., C. Stato, *Sez. V*, 19 giugno 2009, n. 4035.

<sup>6</sup>Come rimarca, sottolineandone le conseguenze, specialmente sul piano applicativo,

In secondo luogo, la Convenzione europea sul Paesaggio – sottoscritta a Firenze, il 20 ottobre 2000, e ratificata dalla Legge 9 gennaio 2006, n. 14 (“*Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio fatta a Firenze, il 20 ottobre 2000*”) – qualifica – nel Preambolo – gli Stati firmatari come “*desiderosi di pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l’attività economica e l’ambiente*”.

In ultimo, ma non, certo, in ordine di importanza, l’art. 3-*quater* del D. L.vo n. 152/2006 (TUA), sembra conferire al principio, in ambito nazionale, una valenza generale: ed è a tale disposizione di Legge che è solita riferirsi la giurisprudenza amministrativa, quando richiama la sostenibilità dello sviluppo come parametro interpretativo delle norme che disciplinano la tutela ambientale.

## **2. Art. 3-*quater* TUA come parametro delle attività umane e dei poteri autoritativi. La VIA (cenni)**

In base al citato art. 3-*quater* TUA, non soltanto “*ogni attività umana giuridicamente rilevante ... deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile*” (comma 1), ma quest’ultimo “*deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell’ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare..., affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro*” (comma 3).

Ancora, l’ultimo alinea della disposizione in esame introduce una *régle de droit* che investe l’esercizio dell’azione autoritativa, secondo cui: “*la risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l’evoluzione degli ecosistemi naturali delle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane*”.

In conclusione, l’art. 3-*quater* impone – nell’ambito delle attività produttive, così come nel consumo – che le condotte siano improntate ad un utilizzo responsabile e solidale delle risorse, il risparmio delle quali è servente al-

---

D.U. GALETTA, *Le fonti etc.*, cit., pp. 105 ss., alla quale si rinvia anche per la contrapposizione fra diritto dell’Unione primario e derivato, oltre che per gli ampi richiami alla bibliografia esistente sull’argomento (ivi, pp. 137 ss.).

la salvaguardia del funzionamento degli ecosistemi, garantendo la conservazione di quelle medesime risorse per fare fronte ai bisogni delle generazioni future.

Va rilevato, altresì, come il medesimo art. 3-*quater* sia suscettibile di una declinazione ulteriore, codificata dal II alinea, secondo cui “*l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile*”. Tale lettura conferisce una specifica connotazione al principio, in funzione dell’esercizio dell’azione autoritativa: ed è in questa prospettiva che lo sviluppo sostenibile integra un parametro di legittimità dell’esercizio dei poteri pubblici, la cui *mise en oeuvre*, almeno in misura preminente, avviene nel quadro di procedimenti preposti alla tutela ambientale, disciplinati nella II Parte (artt. 4-52) del c.d. «Codice dell’ambiente» (TUA).

Si consideri, in proposito, la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), che si prefigge di risolvere, appunto, “*questioni che coinvolgono aspetti ambientali*” (art. 3-*quater*, comma 4, TUA), in una dimensione che rimarca l’esigenza di salvaguardare per il futuro le risorse naturali. Tali “*questioni*”, ad esempio, possono investire le alterazioni qualitative o quantitative che, in un orizzonte temporale non breve, possono derivare agli *habitat* naturali, mediante la causazione di trasformazioni irreversibili del territorio, “*in conseguenza dell’attuazione sul territorio di piani, programmi o progetti*”, come recita l’art. 5, comma 1, lett. c), TUA, nel definire l’impatto ambientale.

### **3. Segue: AIA, “rapporto ambientale”, VAS, urbanistica e paesaggio**

Considerazioni non dissimili, del resto, investono l’autorizzazione integrata ambientale (AIA), richiesta per l’esercizio di nuovi impianti ovvero per la modifica sostanziale e per l’adeguamento del funzionamento di quelli esistenti, così come prevedono gli artt. 29-*bis* ss. TUA, introdotti dall’art. 2 del D. L.vo 29 giugno 2010, n. 128 (“*Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69*”); ed, ancora, la valutazione ambientale strategica (VAS)<sup>7</sup>, strumentale e servente alla reda-

---

<sup>7</sup> Sulla quale, fra gli altri: R. MASERA, *Via e Vas nel nuovo codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, pp. 1147 ss.; B. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, pp. 3 ss.; F. FRACCHIA-F. MATTASOGLIO, *Lo sviluppo soste-*

zione di piani e programmi (artt. 11 ss. TUA), presuppone la redazione, già evocata nelle pagine precedenti, di un “*rapporto ambientale*” nel quale la valutazione della sostenibilità dello sviluppo integra una parte, di certo, preponderante: la VAS presuppone, infatti, che piani e programmi in corso di realizzazione possano determinare impatti significativi sull’ambiente e sul patrimonio culturale (art. 6, comma 3, TUA)<sup>8</sup>.

Lo strumento in esame consente, dunque, di “*innestare la valutazione ambientale su quella urbanistica*”<sup>9</sup>, coordinando e integrando tutele differenziate, involgenti oggetti che si pongono in relazione di alterità, anche sotto il profilo del rango dei valori coinvolti<sup>10</sup>. Non pare fuori luogo ricordare non soltanto che la VAS riveste un ruolo centrale nelle funzioni svolte dalle Regioni e dagli enti locali mediante l’adozione di piani e programmi<sup>11</sup>, ma che molta legislazione regionale disciplina il procedimento in questione<sup>12</sup>.

*nibile alla prova*, cit., pp. 121 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, Torino, 2012; F. DORO, *La Valutazione Ambientale Strategica nella giurisprudenza amministrativa, costituzionale e comunitaria: profili sostanziali e implicazioni processuali*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, pp. 150 ss.

<sup>8</sup>Per tutte: C. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4151, sub 4.1., definendo la VAS come “*lo strumento volto a garantire gli effetti sull’ambiente dei piani e dei programmi, così da anticipare la valutazione della compatibilità ambientale ad un momento anteriore alla loro elaborazione ed adozione, in una prospettiva globale di sviluppo sostenibile idonea a conciliare, anche attraverso soluzioni alternative, l’utilizzazione del territorio e la localizzazione degli impianti con la tutela dei valori ambientali*”. Ancora, “*scopo della V.A.S. consiste nella verifica degli impatti derivanti sull’ambiente naturale da strumenti urbanistici generali: in particolare, l’aggettivo «strategica» evidenzia l’aspetto caratterizzante dell’istituto, costituito dalla significativa anticipazione della valutazione delle possibili conseguenze ambientali negative dell’azione amministrativa conseguenti alla progettazione ed adozione di piani e programmi*” (TAR Campania-Napoli, Sez. VIII, 19 dicembre 2012, n. 5256).

<sup>9</sup>P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 106.

<sup>10</sup>P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 119. Si vedano anche: G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur.*, vol. XXIII, Roma, 1990; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006; P. URBANI, *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. XLV, Milano, 2008, pp. 3 ss.

<sup>11</sup>Il quotidiano *Il Sole 24 Ore* riferisce, l’8 febbraio 2016, p. 22, che, in base al rapporto sulla VAS redatto dal MATTM per il 2015, “*sui 557 procedimenti VAS conclusi, uno solo era di competenza statale, tutti gli altri erano relativi a piani di regioni, Province e Comuni: il rapporto è lo stesso nel 2014*”.

<sup>12</sup>Numerose Regioni sono intervenute in ambito legislativo, emanando discipline organiche della materia. Si considerino, ad es.: la L.R. Puglia 14 dicembre 2012, n. 44 (“*Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica*”); la L.R. Liguria 10 agosto 2010, n. 32 [“*Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica {(VAS)} e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto am-*

La valutazione contenuta nel “*rapporto ambientale*, peraltro, non risulta estranea, neppure, alla pianificazione paesaggistica, la cui elaborazione ricomprende le misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di trasformazione del territorio, “*al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate*”, secondo quanto dispone l’art. 143, comma 1, lett. h), D. L.vo 22 gennaio 2004, n. 42 («Codice dei beni culturali e del paesaggio») <sup>13</sup>. Anche se, come ha ritenuto, convincentemente, la giurisprudenza amministrativa, la valutazione di compatibilità paesaggistica investe la tutela del patrimonio culturale, mentre la VIA è intesa a verificare la compatibilità di localizzazione del progetto *in itinere* con specifico riguardo “*alla tutela della salute dell’uomo e della sua vita nell’ambiente in cui vive ed opera*” <sup>14</sup>.

Non di meno, come pure si è osservato, per un verso, l’ambiente ricomprende il paesaggio e l’assetto del territorio, in un’accezione comprensiva dell’equilibrio dell’ecosistema <sup>15</sup>, anziché in una chiave di lettura meramente

---

*biennale*”]; le LL.R.R. Toscana 12 febbraio 2010, n. 11 [“*Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)*”] e 12 febbraio 2010, n. 10 [“*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*”]; la L.R. Umbria 6 febbraio 2010, n. 12 [“*Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale in attuazione dell’art. 35 del D. L.vo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale e successive modificazioni e integrazioni)*”]; la L.R. Marche 12 giugno 2007, n. 6 (“*Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000*”); la L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (“*Legge per il governo del territorio*”); le LL.R.R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (“*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*”), e 13 giugno 2008, n. 9 (“*Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l’applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”); la L.R. Piemonte 14 novembre 1998, n. 40 (“*Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione*”).

<sup>13</sup> Tale collegamento, tra perseguimento di uno sviluppo sostenibile e disciplina dei piani paesaggistici, è sottolineata da *C. Stato, Sez. VI*, 30 dicembre 2011, n. 7004.

<sup>14</sup> Così, *TAR Lombardia, Sez. IV-Milano*, 18 dicembre 2013, n. 2858.

<sup>15</sup> Si veda, ad es., la citata L.R. Lombardia n. 12/2005, la quale prevede, in base all’art. 4, comma 1, la valutazione ambientale degli strumenti pianificatori, al fine di “*promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell’ambiente*” (si consideri anche il III alinea del medesimo art. 4). Su tale disposizione e, in particolare, sul carattere di autonomia e dipendenza dell’autorità competente per la VAS si confronta *C. Stato, Sez. IV*, 1° settembre 2015, n. 4081, § 5, anche per il richiamo operato a *CGUE, Sez. IV*, 20 ottobre 2011, causa C-474/10, con riguardo all’art. 6, § 3, Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di de-

estetica; e, per altro verso, “*la tutela del paesaggio non è riducibile a quella dell’urbanistica*”, alla quale va ritenuta estranea la considerazione globale del territorio, sotto il profilo dell’attuazione del valore paesaggistico<sup>16</sup>, munito di rango costituzionale (art. 9, comma 2, Cost.)<sup>17</sup>: conclusione, codesta, che non sembra contravvenire né alla preminenza della pianificazione paesaggistica su quella urbanistica, espressa dall’art. 145, comma 3, del citato D. L.vo n. 42/2004, né, del pari, all’immanenza nella pianificazione territoriale delle finalità di tutela ambientale<sup>18</sup>.

---

terminati piani e programmi sull’ambiente. La Direttiva richiamata, come recita il 2° considerando, va posta in collegamento con la Decisione n. 2179/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica di azione a favore dell’ambiente e di uno sviluppo sostenibile: tale Decisione integra il 5° programma comunitario, denominato “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*”.

<sup>16</sup> C. Stato, Sez. V, 5 luglio 2010, n. 4246. Non diversamente, S. CASU, *Note su governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 2009, p. 200, secondo cui “*il piano paesaggistico, nella normativa vigente, assume i caratteri di un piano generale di riferimento centrale per lo sviluppo sostenibile del territorio ...*”.

<sup>17</sup> Per la bibliografia essenziale sull’argomento: F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna, 1975; S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 673 ss.; G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. dir. amm., Dir. amm. speciale*, t. II, a cura di S. Cassese, II ed., Milano, 2003, pp. 2110 ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 363 ss.; N. ASSINI-G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova 2006; B. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario e il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, G.D. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, pp. 83 ss.; A. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; A. CALEGARI, *Riflessioni in tema di tutela dell’ambiente e del paesaggio nell’esperienza giuridica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, pp. 208 ss.; A. CROSETTI-D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014; M. AINIS-M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, 2015.

<sup>18</sup> Sul punto, specialmente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in AA.VV. *Diritto dell’ambiente*, cit., pp. 235 ss., il quale richiama, sull’argomento, il piano di bacino distrettuale (art. 65 TUA) e il piano del parco (art. 12 Legge 6 dicembre 1991, n. 394: “*Legge quadro sulle aree protette*”). L’Autore rimarca come il carattere proteiforme del concetto di ambiente, la trasversalità del quale, come è noto, viene rimarcata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, tenda a ricomprendere l’urbanistica e l’edilizia, valorizzando il coordinamento e l’armonizzazione nell’ambito della pianificazione. Tale correlazione, d’altra parte, sembra emergere dalla normativa delle Regioni a statuto ordinaria in materia di gestione del territorio. Non pare revocabile in dubbio, del resto, che tutela di aria, acqua, paesaggio, suolo e sottosuolo integrino fattori in grado di condizionare le scelte urbanistiche degli enti preposti alla pianificazione del territorio (così, ad es., *TAR Lazio, Roma-Sez. I*, 19 luglio 1999, n. 1652, in *Urb. app.*, 2000, P. 776, con nota di A. MANDARANO). Ciò ferma restando, ovviamente, la distinzione concettuale tra i due interessi, quello ambientale e quello urbanistico, come rileva, fra l’altro, P.L. PORTALURI, *L’ambiente e i piani urbanistici*, in AA.VV., *Di-*

#### 4. Sostenibilità dello sviluppo e ambiente: una relazione particolare

La sostenibilità dello sviluppo entra, dunque, in gioco quando la tutela ambientale, intesa in un'accezione più ampia, viene perseguita mediante l'impiego di modelli procedurali integranti quelli che possono definirsi come tratti identitari della protezione della geosfera, degli *habitats* naturali e dell'ecosistema. D'altra parte, non è sempre agevole distinguere lo sviluppo durevole dall'ambiente, se è vero, come si legge nella letteratura transalpina, che il primo – considerato un concetto ossimoro, poi divenuto principio – tende ad occupare la scena, con il rischio di fagocitare il secondo<sup>19</sup>.

Sotto un'angolazione non dissimile, la giurisprudenza amministrativa nazionale, in riferimento alla necessità di mediare, nell'ambito del procedimento di VIA, fra interessi articolati e variegati, rileva la necessità di una valutazione politica, che si cumula con valutazioni di natura eminentemente tecnica<sup>20</sup>: sicché, gli interessi da esso coinvolti investono “*interessi costituzionalmente protetti (all'ambiente e allo sviluppo sostenibile)*”, i quali sembrano quasi in grado di integrare una sorta di nucleo inscindibile, se non una vera e propria endiadi<sup>21</sup>.

---

*ritto dell'ambiente*, cit., pp. 255 ss. Si veda, da ult., *C. Stato*, Sez. IV, 21 agosto 2015, n. 3967, che, occupandosi degli art. 14 ss. L.R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (“*Disciplina generale sulla tutela e sull'uso del territorio*”), ha affermato che l'accordo ivi disciplinato integra “*uno strumento di cooperazione tra pubblico e privato per l'attuazione di scelte urbanistiche anche nel settore commerciale volte a conseguire lo sviluppo sostenibile del territorio, il tutto finalizzato al perseguimento dell'interesse pubblico della comunità locale rinvenibile appunto nella valutata bontà della scelta urbanistica effettuata*”.

<sup>19</sup> Così, C. CANS, *Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences*, in *AJDA*, 2003, p. 210. Si veda anche: M. PRIEUR, *Le développement durable et les politiques publiques*, Limoges, 2010.

<sup>20</sup> Secondo GIAMP. ROSSI, *Parte generale*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 80, che, rilevando il contenuto fortemente conformativo e la complessità che caratterizza il procedimento di VIA, osserva come lo stesso risulti “*connotato da uno stretto rapporto tra valutazione tecnica e decisione politica, i cui esiti in termini di efficacia della tutela prestano il fianco a molti dubbi*”. Per la valorizzazione dei profili discrezionali del procedimento, che “*provvede alla cura di nove interessi pubblici, secondo una prospettiva polifunzionale*”, invece, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 209-210. Sul punto, *C. Stato*, Sez. VI, 20 gennaio 2004, n. 316, in *Foro it.*, 2006, III, c. 274, con osservazioni di A. GANDINO. Sulla coesistenza delle valutazioni tecniche, attinenti all'accertamento del fatto, con l'esercizio di poteri discrezionali, involgente la ponderazione degli interessi, si confronti, specialmente, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, p. 122.

<sup>21</sup> Così, *TAR Lazio, Roma-Sez. II*, 8 settembre 2010, n. 32176.

La speciale relazione che lega la sostenibilità dello sviluppo alla tutela degli ecosistemi può avere indotto a identificare nel principio in esame “*il fondamento ultimo del diritto ambientale*”<sup>22</sup> e di altri principi ambientali («chi inquina paga», riduzione del danno alla fonte, precauzione e prevenzione), di cui altro non sarebbero se non “*un riflesso e un’applicazione*”: questa tesi colora di eticità il principio, ancorato al dovere di solidarietà, previsto dall’art. 2, commi 1 e 2, Cost., coniugandolo con il pieno sviluppo della persona umana, nella prospettiva soggettivistica e personalistica dischiusa dall’art. 3, II alinea, della Carta costituzionale<sup>23</sup>. La dimensione evocata, si mostra critica nei confronti di una lettura in chiave economica del principio<sup>24</sup>, sebbene questa appaia quella prevalente, se non dominante, fuori dai nostri confini<sup>25</sup>. Essa costruisce, dunque, lo sviluppo sostenibile come una sorta di principio dei principi, in grado di orientare la declinazione di altri principi in materia ambientale, oltre che dell’attività dei *policy makers*.

La tesi, certamente suggestiva, rischia, forse, di scolorire il contenuto dello sviluppo durevole, limitando la sua vocazione ad assurgere al ruolo di presidio delle *environmental policies*<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Come ritiene F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, Milano, 2012, p. 437. Del medesimo Autore, *La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

<sup>23</sup> F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 438-439.

<sup>24</sup> Secondo F. FRACCHIA, *Il principio etc.*, cit., p. 439: “*La scienza economica, dunque, non può candidarsi a offrire l’unico paradigma di indagine in ordine allo sviluppo sostenibile*”, sostenendo un’opzione ricostruttiva a favore di un “*diritto oggettivo dell’ambiente*” (ID., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., p. 571).

<sup>25</sup> Sul tentativo di conciliare etica ed economia si veda, fra gli economisti: A.K. SEN, *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1987 (trad. it. *Etica ed economia*, Roma-Bari, 2004).

<sup>26</sup> Si consideri, infatti, come l’Autore, più di recente, in riferimento alla “*«penetrazione» del principio nell’ordinamento*”, abbia riscontrato l’esistenza di “*poche sentenze che basano la propria decisione su di esso*” (F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell’arte*, in AA.VV., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, 2013, p. 19): in particolare, ne ha richiamato due, paventando che lo sviluppo sostenibile possa non acquisire un sufficiente impatto, in base alla constatazione secondo cui i difensori, in ordine all’art. 3-*quater* TUA, “*preoccupati della scarsa pregnanza della norma, preferiscono cercare ben più consolidati appoggi*” (ivi, pp. 17 ss. e, specialmente, p. 20).

## 5. Sostenibilità dello sviluppo e suoi rapporti con il principio «chi inquina paga» e con quello di precauzione

Non diversamente dal principio «chi inquina paga», anche i principi di precauzione, di prevenzione e di riduzione del danno alla fonte, nel contribuire ad accordare un “*elevato livello di tutela*” dell’ambiente (art. 191, § 2, TfUE), mantengono una propria identità, senza alcuna capacità di assorbimento nella sostenibilità dello sviluppo, rispetto alla quale dispongono di un raggio di azione più circoscritto.

Così, se il principio «chi inquina paga»<sup>27</sup> integra un architrave della disciplina della responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno, in base alla Direttiva 2004/35/CE del Parlamento e del Consiglio del 21 aprile 2004<sup>28</sup>, può dubitarsi che esso costituisca, come pure si è autorevolmente sostenuto<sup>29</sup>, “*un riflesso e un’applicazione*” di quello della sostenibilità dello sviluppo.

L’internalizzazione delle esternalità implica, a carico del produttore ritenuto responsabile di diseconomie ambientali, il sostenimento di costi corrispondenti a quello dell’inquinamento provocato. Con il che viene perseguito lo scopo di ridurre emissioni inquinanti, indirizzando gli investimenti in modo conseguente. Anche se, in realtà, al controllo dell’inquinamento, in quanto risultante più oneroso, il *polluter* potrebbe preferire l’assunzione di costi correlabili alla responsabilità su di sé gravante<sup>30</sup>. Il che, di per sé, rischia di contravvenire al c.d. «patto» infra-generazionale, posto alla radice del principio dello sviluppo sostenibile, inteso come un prodotto della globalizzazione del diritto, in una dimensione divenuta ultra-statale<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul quale, per tutti: R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da P. Dell’Anno-E. Picozza, vol. I, Parte generale, Padova, 2012, pp. 175 ss.

<sup>28</sup> In argomento, da ult., *CGUE*, Sez. III, 4 marzo 2015, e *CGUE*, Grande Sezione, 9 marzo 2010, entrambe sopra citate.

<sup>29</sup> Da F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 437.

<sup>30</sup> Per una compiuta disamina dei profili soggettivi e oggettivi della tutela risarcitoria per danno ambientale, in riferimento all’ambiente, inteso “*come un bene immateriale unitario*”, si veda C. cost., 1° giugno 2016, n. 126.

<sup>31</sup> Così, ad esempio, “*il cambiamento climatico avrà effetti ovunque, che non seguiranno i confini amministrativi*” (A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 181). Come ha osservato un economista (J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006, p. 202, trad. it. di *Making Globalization Work*, W.W. Norton & Company Inc., 2006), le foreste pluviali riducono il livello di carbonio e preservano la biodiversità, ma i paesi in via di sviluppo, dove si trovano le foreste, non ricevono alcun compenso per la funzione che esse prestano.

Inoltre, se tali costi gravassero sul proprietario «incolpevole» di un sito inquinato, in assenza di responsabilità per l'evento dannoso, la sostenibilità dello sviluppo manterrebbe intatta la propria validità. Sicché, appare aprioristico ritenere che, per un verso, il ricorso al «*the polluter pays principle*» implichi, comunque, l'applicazione di quello della durezza dello sviluppo; e, per altro verso, che l'applicazione del primo principio discenda dall'impiego del secondo.

Non diversamente può apparire una petizione di principio che la tutela della salute delle persone, in base alla precauzionalità (art. 191, § 2, TfUE)<sup>32</sup>, implichi, necessariamente, il perseguimento della sostenibilità dello sviluppo, quanto meno se la salute viene considerata nella prospettiva della persona, come un diritto soggettivo<sup>33</sup>.

La natura anfibia dell'ambiente presuppone la preminenza di una configurazione oggettiva dello stesso<sup>34</sup>, a cui appartengono sostenibilità e sviluppo: come accade quando viene in gioco la salubrità di una porzione del territorio, compromessa, ad esempio, dagli scarichi di un insediamento industriale ovvero dalla realizzazione di una discarica.

Con riferimento, poi, agli altri principi enunciati dall'art. 191, § 2, TfUE, quello dell'azione preventiva e quello della correzione – in via prioritaria – alla fonte dei danni causati all'ambiente, è lecito individuare un possibile collegamento con la sostenibilità dello sviluppo. Entrambi i principi evocati sono in grado, almeno astrattamente, di rientrare in quest'ultima nozione. La

---

<sup>32</sup> In argomento, per la letteratura italiana, senza completezza: G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 1075 ss.; M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, pp. 7 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2006; ID., *Il principio di precauzione*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012, pp. 413 ss.; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 60 ss.; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., vol. III, Torino, 2008, pp. 670 ss.; P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 355 ss.; C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010; B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2011, pp. 149 ss. Al di fuori dell'ambito nazionale, fra gli altri: T. O'RIORDAN-J. CAMERON, *The History and Significance of the Precautionary Principle*, in T.O'RIORDAN-J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994; F. EDWALD-CH. GOLLIER-N. DE SADELER, *Le principe de précaution, Que sais-je?*, PUF, Paris, 2001.

<sup>33</sup> È il caso, ad esempio, del *grand-arrêt* rappresentato da Cass., *Sez. un.*, 6 ottobre 1979, n. 5172. In argomento, per tutti: GIAMP. ROSSI, *Parte generale*, cit., pp. 17 ss.

<sup>34</sup> Non può non convenirsi sul fatto che lo sviluppo sostenibile debba riferirsi al ««diritto oggettivo dell'ambiente»» (F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale etc.*, cit., p. 571).

quale, non di meno, è contrassegnata da uno spettro di più ampia portata, identificando una funzione che, sul piano generale, deve non soltanto orientare l'attività umana, ma, segnatamente, conformare l'esercizio dei poteri pubblici. Il perseguimento della sostenibilità integra, dunque, una vera e propria causa dell'azione autoritativa suscettibile di connotare la *policy* ambientale sul piano della funzione. Anche per questo appare congruente l'opzione espressa dal diritto europeo, nell'art. 3, § 3, TUE, di recepire il principio in una diversa sede, rispetto a quella rivestita dal titolo XX del TfUE, che disciplina la politica in materia ambientale<sup>35</sup>.

## **6. Durevolezza dello sviluppo e *Green public procurement*: economia circolare, criteri ambientali minimi e piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A.**

La durevolezza dello sviluppo, inoltre, sembra permeare i più recenti interventi legislativi, come un motivo ispiratore pervasivo e fin quasi totalizzante: un quadro, di certo, molto rappresentativo è desumibile dalla sopra citata Legge n. 221/2015 e, specialmente, dal capo IV<sup>36</sup> ("*Disposizioni relative al Green public procurement*"), che ha integrato il D. L.vo 12 aprile 2006, n. 163 ("*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*")<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Sui Trattati dell'Unione e sul processo di «costituzionalizzazione», ad es., S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, cit., soprattutto, pp. 23-24.

<sup>36</sup> Il Capo I della legge n.221/2015 contiene "*Disposizioni relative alla protezione della natura e per la strategia dello sviluppo sostenibile*".

<sup>37</sup> Merita ricordare che già l'art. 2, comma 2, dell'ormai abrogato «Codice dei contratti pubblici», ricomprendeva lo sviluppo sostenibile tra i principi che governano l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, unitamente ai principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità. Sui quali, fra le tante: *TAR Lombardia-Milano, Sez. I*, 16 settembre 2015, n. 1977; *TAR Lazio-Roma, Sez. II*, 2 settembre 2015, n. 11008; *C. Stato, Sez. V*, 28 luglio 2015, n. 3705; *TAR Lazio-Roma, Sez. I*, 2 luglio 2015, n. 8828; *C. Stato, Sez. VI*, 4 giugno 2015, n. 2755.

Sull'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di trattare gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio, con trasparenza e con proporzionalità, si vedano l'art. 3, § 1, della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e l'art. 18, § 1, della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Nel quadro delle modifiche apportate dalla citata Legge n. 221/2015, l'art. 16, così come enuncia la rubrica, contiene *“Disposizioni per agevolare il ricorso agli appalti verdi”*, mentre gli artt. 18 (*“Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi”*) e 19 (*“Applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici”*) hanno introdotto un *“Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*.

In riferimento a quest'ultimo intervento legislativo, va considerato che il comma 1 dell'art. 16 ha modificato il regime delle garanzie contenute nel predetto D. L.vo n. 163/2006, all'art. 75, VII alinea, mentre al comma 1, dell'art. 19 ha introdotto all'art. 7, comma 4, del citato Decreto la lettera 1-bis, in virtù della quale è contemplato il monitoraggio per l'applicazione *“dei criteri ambientali minimi ... e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*.

Il III alinea del medesimo art. 19 ha inserito nell'articolo 64, comma 4-bis, del D. L.vo n. 163/2006, la previsione in base alla quale: *“I bandi-tipo contengono indicazioni per l'integrazione nel bando dei criteri ambientali minimi di cui ai decreti attuativi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, adottati ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008”*.

Inoltre, il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (*ecolabel* UE), così come la riduzione di emissioni inquinanti e la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra hanno acquisito il ruolo di criteri di valutazione dell'offerta, in base all'art. 83, lett. e), f) e f-bis, del «Codice dei contratti pubblici» in vigore sino al 18 aprile 2016. Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 19, comma 4, della citata Legge n. 221/2015: è, così, entrato in gioco *“l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione”*, mentre il bando di gara, in dipendenza del criterio di valutazione prescelto, deve indicare *“il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice utilizza per valutare i costi del ciclo di vita, inclusa la fase di smaltimento e di recupero, sulla base di tali dati”* (metodo del *Life Circle Costing*).

---

Sull'affermazione del principio di parità di trattamento, unitamente a quello di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, in materia di salute e di ambiente, laddove la Commissione si era data delle norme di condotta per l'esercizio di poteri di natura discrezionale dai quali abbia inteso, poi, discostarsi, senza fornirne le ragioni, si confronti *Trib. I grado CE*, 7 novembre 2007, n. 374.

Ancora, l'art. 68-*bis* del del D. L.vo n. 163/2006, introdotto dall'art. 18, comma 1, della Legge n. 221/2015, la cui rubrica è dedicata all' "*Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi*", evoca "*la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*", nonché l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, incluse le centrali di committenza, di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali.

Non può farsi a meno di ricordare, a questo punto, che l'abrogazione del D. L.vo n. 163/2006, operata dall'art. comma 1, lett. e), dell'art. 217 D. L.vo 18 aprile 2016 n. 50 ("*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*") non ha investito gli artt. 16, 18 e 19 Legge n. 221/2015, i quali, tuttora, permangono in vigore, in base al comma 1, lett. tt), del predetto art. 217.

## **7. Segue: ambiente e appalti pubblici, tra Comunicazioni della Commissione europea e nuovo «Codice dei contratti pubblici»**

Ora, il perseguimento degli obiettivi ambientali da parte delle amministrazioni pubbliche e delle centrali di committenza risulta coerente con gli obiettivi di riduzione dei gas e l'uso efficiente delle risorse indicati nella Comunicazione 20 settembre 2011 della Commissione europea, denominata "*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*" [COM (2011) 571 definitivo]. Il testo appena evocato attesta la compresenza di fonti non cogenti, generalmente ricomprese all'interno della galassia appartenente alla *soft-law*: va segnalata, infatti, l'adozione di numerose Comunicazioni, le quali assolvono ad almeno due funzioni: quella di informare i destinatari e di individuare le linee di azione dell'istituzione del 26 gennaio 2011 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, denominata "*Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2000*" [COM (2011) 21 definitivo].

Ancora, di particolare interesse per la tematica sembra essere, soprattutto, la Comunicazione del 24 luglio 2009, che si prefigge di "*Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame della strategia dell'Unio-*

*ne europea per lo sviluppo sostenibile*” [COM (2009) 400 definitivo]<sup>38</sup>. Quanto, poi, ad atti tipici, sebbene non vincolanti, appartenenti al diritto derivato dell’Unione, va segnalata anche la Raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all’uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti (*Life Circle Costing*), richiamata dall’art. 16, comma 2, della Legge n. 221/2015.

In considerazione, non da ultimo, dell’accelerazione impressa dall’Unione nell’ambito delle politiche dell’ambiente, queste ultime sono tracciate, in modo pervasivo, nell’ordinamento interno. La tutela ambientale ha fatto ingresso, progressivamente, anche nel settore degli appalti pubblici: e tale corso, del resto, non poteva non proseguire, come attesta, fra l’altro, il nuovo «Codice dei contratti pubblici», mediante il quale sono state recepite in ambito nazionale le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Ebbene, solo esemplificativamente, il D. L.vo n. 50/2016, nel catalogare i principi relativi all’affidamento dei contratti pubblici esclusi, evoca la “*tutela dell’ambiente e dell’efficienza energetica*” (art. 4). Anche altre disposizioni in esso contenute risultano, parimenti, ispirate al perseguimento di obiettivi ambientali, come l’art. 34 del D. L.vo n. 50/2016 (“*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*”), comma 1, in base al quale: “*Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale nei consumi nel settore della pubblica amministrazione*”; o, ancora, l’art. 30 (“*Principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni*”), comma 1, secondo cui: “*Nell’affidamento e nell’esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti del presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo ambientale, anche dal punto di vista energetico*”.

---

<sup>38</sup> Si richiama anche la Comunicazione della Commissione europea del 15 maggio 2001, “*Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile (proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)*” [COM (2001) 264 def.] e del 15 maggio 2001, e la “*Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005 sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d’azione*” [COM (2005) 658 def.]. A tali Comunicazioni e a quelle successive, richiamate nel testo, fa ampio riferimento la “*Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*”, cit.

Come si vede, dunque, una sorta di contagio ha fatto breccia nel nostro sistema, nel quale hanno fatto ingresso nozioni le quali, in precedenza, rimanevano sconosciute o inesprese, mentre altre ancora apparivano marginali o, comunque, non adeguatamente valorizzate: si considerino, in proposito, il “*ciclo di vita dei prodotti*”, l’“*economia circolare*”, i “*criteri ambientali minimi*”, gli “*obiettivi ambientali*”, la “*sostenibilità*” e lo “*sviluppo ambientale*”, suscettibili di integrare parametri i quali presiedono l’esercizio dei poteri di *governance* ambientale.



## Capitolo 4

# **Ambiente e sostenibilità ambientale nella Convenzione EDU e nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo**

Sommario: 1. Diritto dell'Unione, Convenzione EDU e CDUE. – 2. Corte EDU e Corte costituzionale: breve cronaca di un rapporto difficile. – 3. L'art. 8, § 1, Convenzione EDU, secondo la Corte di Strasburgo: l'interpretazione estensiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. – 4. *Segue*: ulteriori sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 5. Conseguenze ed effetti in materia di sostenibilità ambientale. – 6. *Segue*: prospettiva subiettiva della tutela nell'art. 8, § 1, Convenzione EDU.

### **1. Diritto dell'Unione, Convenzione EDU e CDUE**

L'analisi fin qui condotta ha investito le disposizioni contenute nei Trattati dell'Unione europea e in ambito nazionale, con specifico riferimento al «Testo unico dell'ambiente» (in particolar modo, all'art. 3-*quater*), al D. L.vo n. 42/2004 e alla Legge n. 241/1990 (art. 1, comma 1), oltre che nell'ordinamento transalpino (art. 253, *loi Grenelle 2*).

Ora, si intende prendere in considerazione la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (anche «Convenzione EDU» o «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la Legge 4 agosto 1955, n. 848 (*“Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale della Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952”*).

Va ricordato, innanzi tutto, che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (anche CDUE o «Carta dei diritti») proclamata a Nizza, il 7 dicembre 2000, nel disciplinare la propria interpretazione ed applicazione, prevede, all'art. 52, § 3, una regola innovativa, disponendo che: *“Laddove la presente carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Con-*

*venzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione ...”.*

Inoltre, in base al successivo § 5 del medesimo art. 52: *“Le disposizioni della presente Carta che contengono principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell’Unione e da atti degli Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell’Unione, nell’esercizio delle rispettive competenze.*

*Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo della legalità di detti atti”.*

Sembra potersi affermare, dunque, che i principi contenuti nella «Carta dei diritti» siano in grado di orientare gli atti del diritto comunitario derivato, costituendo parametri della loro validità, mentre, come si dirà, risulta circoscritto, almeno allo stato, il perimetro della loro diretta invocabilità dinanzi alle giurisdizioni domestiche.

Va anche aggiunto che, se un diritto è riconosciuto dalla Convenzione, questo deve ricevere il medesimo livello di protezione che la predetta Convenzione gli accorda: ciò in base al citato art. 52, § 3, CDUE, il cui valore giuridico corrisponde a quello dei Trattati, in virtù dell’art. 6, § 2, TUE; né può sottacersi, poi, come il riconoscimento dei diritti aventi fonte nella Convenzione EDU e nei suoi Protocolli aggiuntivi possa discendere, oltre che dal diritto scritto, dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la cui funzione propulsiva – e, talora, creativa – viene generalmente riconosciuta.

Tutto ciò suggerisce di verificare se da tale *corpus* normativo possano essere desunti elementi utili in grado di inferire un principio come quello della sostenibilità dello sviluppo o, quanto meno, profili di tutela che investono gli ecosistemi e la biosfera: questo perché, come si è considerato, il legame configurabile fra sostenibilità e ambiente va ritenuto particolarmente intenso, se non biunivoco.

Infatti, il principio si pone in relazione con l’ambiente con modalità ed effetti non comparabili con qualsiasi altro principio, tanto che – come si è detto – la letteratura transalpina ha evocato la capacità del *développement durable* di fagocitare l’ambiente, fino a configurare tra le due nozioni una sorta di endiadi.

## **2. Corte EDU e Corte costituzionale: breve cronaca di un rapporto difficile**

Nel quadro normativo ridisegnato dalla Legge costituzionale 18 ottobre

2001, n. 3 (“*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”), permane assai dibattuta la questione dell’efficacia in ambito nazionale delle norme aventi fonte nella Convenzione EDU: essa è stata risolta dal giudice delle Leggi, mediante l’esercizio di un sindacato accentrato sulle norme di rango legislativo, sospettate di contravvenire all’art. 117, comma 1, Cost., del quale la Convenzione e i Protocolli integrano le norme interposte<sup>1</sup>.

Questa soluzione, propugnata dalle due pronunzie «gemelle» del 2007<sup>2</sup>, costruisce le norme in oggetto come “*norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell’ordinamento interno*”: non sembra, però, che la costruzione appena evocata abbia sopito, ancora, i contrasti espressi dalla tesi secondo cui la Convenzione EDU rap-

---

<sup>1</sup> Sulla dibattuta questione della disapplicabilità della normativa interna contrastante con la Convenzione EDU, fra gli altri: AA.VV., *Le Corti dell’integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Napoli, 2006; AA.VV., *I diritti in azione. Universalità e diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2008, pp. 317 ss.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. un. eur.*, 2009, pp. 195 ss.; E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento tra diritti fondamentali e l’art. 117 1° comma Cost.*, in *Riv. dir. int.*, 2010, pp. 128 ss.; E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.* 2010, pp. 955 ss.; ID., *Le relazioni tra l’ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Dir pubbl.*, 2013, pp. 727 ss.; M. ALLENA, *La rilevanza dell’art. 6 CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 569 ss.; M. RAMAJOLI, *Il giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione d’illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la Convenzione?*, *ivi*, pp. 825 ss.; D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012; A. GUIZZAROTTI, *La Cedu e l’Italia: sui rischi delle ibridazioni delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3567 ss.; ID., *Novità nei rapporti tra giudici nazionali e Corte Edu: la dottrina del «doppio binario» alla prova dei casi e dei conflitti concreti*, *ivi*, 2014; E. FOLLIERI, *Sulla possibile influenza della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 688 ss.; F. VIGANÒ – E. LAMARQUE, *Sulle ricadute interne della sentenza Scoppola (ovvero: sul gioco di squadra tra Cassazione e Corte costituzionale nell’adeguamento del nostro ordinamento alle sentenze di Strasburgo)*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 392 ss.; S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015.

<sup>2</sup> *C. cost.*, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3475 e p. 3535, con note di M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*. Si veda anche, fra gli altri: F. SORRENTINO, *Apologia delle «sentenze gemelle» (brevi note a margine delle sentt. nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. e soc.*, 2009, pp. 213 ss. Da ult., sui rapporti fra Convenzione EDU e giurisdizioni domestiche: *C. cost.*, 26 marzo 2015, n. 49. Sull’applicazione delle sentenze «gemelle» da parte delle giurisdizioni: *Cass.*, 4 dicembre 2015, n. 27102; *C. Stato, Ad. plen.*, ord. 4 marzo 2015, n. 2; *Cass.*, 19 febbraio 2013, n. 4049; *Cass.*, 11 marzo 2009, n. 5894.

presenta un atto munito della stessa forza giuridica riconosciuta ai Trattati dell'Unione.

Si ricorda anche come il successivo cammino dei giudici del palazzo della Consulta abbia registrato un progressivo distacco dall'indirizzo inaugurato nel 2007. Va segnalato, a tale proposito, il consolidarsi di un nuovo corso, che rischia di minare, in radice, la stessa primazia delle norme contenute nella medesima Convenzione EDU: esso circoscrive, in misura crescente, gli effetti che sono in condizione di produrre in ambito nazionale le pronunzie emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), competente per "tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli" (art. 32 CEDU) e "per assicurare il rispetto degli impegni" (art. 19 CEDU) gravanti sugli Stati firmatari.

In un diritto «a bassa definizione», come quello globalizzato, nel quale i diritti fondamentali – in contrapposizione all'egemonia della finanza globale e del mercato<sup>3</sup> – acquisiscono un ruolo crescente, specie in una dimensione multilivello<sup>4</sup>, sembra che i giudici costituzionali avvertano, quasi, un senso di competizione nei confronti dei giudici di Strasburgo.

Difficile tracciare un quadro sistemico della linea seguita dal giudice delle Leggi, assistendosi, piuttosto, ad una parcellizzazione, spesso disomogenea, in cui si sommano distinguo e puntualizzazioni. Il comune denominatore di tale corso sembra rappresentato dalla perimetrazione degli effetti che le decisioni della Corte EDU sono in condizione di produrre nel nostro ordinamento: una tecnica è quella di individuare valori, interessi e beni rilevanti, tutelati dalla Carta costituzionale<sup>5</sup>, nei cui confronti la Convenzione EDU viene dichiarata recessiva<sup>6</sup>; un altro strumento, invece, può identificarsi

---

<sup>3</sup> Si veda, in proposito, M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, cit., 45 ss. e pp. 158 ss.

<sup>4</sup> Specialmente: A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011, pp. 335 ss.; Id., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012. Più in generale, sui diritti fondamentali, specialmente, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, pp. 33 ss.

<sup>5</sup> G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., pp. 205 ss.

<sup>6</sup> Secondo C. cost., 4 dicembre 2009, n. 317, "l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte – rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione. Con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa ... Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a

nelle valutazioni mediante le quali la Corte rivendica la titolarità di “*un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tenere conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma costituzionale è destinata ad inserirsi*”<sup>7</sup>: in tal guisa, il giudice delle Leggi ha dichiarato l’irretroattività della norma sopravvenuta, che commina la sanzione meno grave, disattendendo, sul punto, la tesi opposta, affermata dai giudici di Strasburgo, in applicazione dell’art. 7, § 1, Convenzione EDU<sup>8</sup>.

---

*quelli assicurati dalle fonti nazionali. L’accertamento dell’eventuale deficit di garanzia deve quindi essere svolto in comparazione con un livello superiore già esistente e giuridicamente disponibile in base alla continua e dinamica integrazione del parametro, costituito dal vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, di cui al primo comma dell’art. 117 Cost.*”. Nei medesimi termini: *C. cost.*, 5 dicembre 2012, n. 264, punto 4.2., laddove era richiamata la sentenza *Corte EDU, Sez. II*, 31 maggio 2011, Maggio c. Italia, ricorsi nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08. Si veda anche *C. cost.*, 2 dicembre 2012, n. 311, che ha dichiarato, parimenti, infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Suprema Corte.

Il crescente divario fra le Corti è espresso da numerose pronunzie. Si vedano, in proposito: *C. cost.*, 27 novembre 2013, n. 278, avente ad oggetto la tutela assicurata al diritto all’anonimato della madre da *Corte EDU, Sez. III*, 25 settembre 2012, Godelli c. Italia, ricorso n. 33783/09; *C. cost.*, 10 giugno 2014, n. 162, in tema di procreazione medicalmente assistita, laddove erano invocati gli artt. 8 e 14 della Convenzione; *C. cost.*, 11 giugno 2014, n. 170, avente ad oggetto il caso di due coniugi che, nonostante la rettificazione dell’attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia. In tale evenienza, è stata dichiarata “*l’illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982 n. 164, con riferimento all’art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell’attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore*” (Legge n. 164/1982, cit.: “*Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso*”).

<sup>7</sup> *C. cost.*, 20 luglio 2016, n. 193, §§ 3.1-3.6. Si esamini anche *C. cost.*, 19 luglio 2011, n. 236.

<sup>8</sup> Si confrontino, in proposito: *Corte EDU, Grande Chambre*, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, ricorso n. 10249/2003, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 397; *Corte EDU, Sez. III*, 24 gennaio 2012, Mihai Toma c. Romania, ricorso n. 1051/06, § 20. In argomento, anche per i richiami alla bibliografia: P. PROVENZANO, *La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 877 ss. e, specialmente, pp. 882 ss. Merita segnalare anche *Corte EDU, Sez. II*, 7 giugno 2011, Agrati e altri c/ Italia, nei ricorsi nn. 43459/08, 6107/2009 e 5087/09, la quale, nel riscontrare la violazione dell’art. 6, § 1, della Convenzione, ha affermato che “*il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall’articolo 6 ostanto, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all’ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia*” (§ 58).

Ancora, una recente pronunzia è giunta ad affermare il “*predominio assiologico della Costituzione sulla Cedu*”. Ma i giudici del palazzo della Consulta si sono spinti ancora più in là, precisando che il giudice italiano “*non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall’art. 101, secondo comma, Cost.*”: sicché, un vincolo a recepire la *règle de droit* riconosciuta dai giudici di Strasburgo sussisterebbe solamente in presenza di un orientamento, ormai, “*consolidato*”<sup>9</sup>.

Talora, la Corte costituzionale ha inteso dichiarare inammissibile la questione di legittimità sollevata, giudicandola formulata in maniera dubitativa e perplessa<sup>10</sup>: nell’ordinanza di remissione la Suprema Corte aveva ritenuto non manifestamente infondata, oltre che rilevante, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 187-ter, comma 1, D. L.vo 24 febbraio 1998, n. 58 (“*Testo unico delle disposizioni in materia finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52*”)<sup>11</sup>, per violazione degli artt. 2 e 4 del Protocollo 7 della Convenzione EDU, anche in riferimento alla sentenza 4 marzo 2014, resa dalla Corte di Strasburgo<sup>12</sup>. I giudici della Corte di cassazione hanno reagito, sollevando il rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE, ai sensi dell’art. 267 TfUE, nel quale hanno chiesto se l’art. 50 della CDUE osti – o meno – alla irrogazione di una sanzione amministrativa, avente ad oggetto un fatto per il quale il medesimo

---

In tal modo, i giudici di Strasburgo hanno seguito, scientemente, una linea antitetica a quella propugnata, sul punto, dai giudici della Consulta (*C. cost.*, 26 giugno 2007, n. 234, e *C. cost.*, 26 novembre 2009, n. 311).

<sup>9</sup> *C. cost.*, 26 marzo 2015, n. 49, in tema di art. 7 Convenzione EDU, nel quale giudizio si invocava la sentenza della Corte EDU 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, ricorso n. 17475/2009. Il problema affrontato investiva la questione della legittimità della confisca, in caso di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, previsto dall’art. 44, comma 2, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (“*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”). Come si legge, *sub* 7: “*sarebbe errato, e persino in contrasto con queste premesse, ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato*”.

<sup>10</sup> *C. cost.*, 12 maggio 2016, n. 102.

<sup>11</sup> La Legge 18 aprile 2005, n. 62 (“*Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee*”), in attuazione della Direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all’abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (*abusi di mercato*)” ha introdotto due illeciti amministrativi, previsti, rispettivamente, dagli artt. 187-bis (*insider trading*) e 187-ter (manipolazione di mercato), i quali ricalcano le condotte vietate dalle preesistenti norme incriminatrici, contenute negli artt. 184 e 185 del citato TUF.

<sup>12</sup> *Cass., Sez. trib.*, ord. 25 gennaio 2015, n. 950, in riferimento a *Corte EDU, II Sez., Grande Stevens c/ altri*, nel ricorso n. 18640/10.

soggetto abbia riportato una condanna penale divenuta irrevocabile<sup>13</sup>.

D'altra parte, anche la Corte EDU ha inteso reagire, escludendo l'irricevibilità di un ricorso proposto dinanzi ad essa, senza che risultassero preventivamente adite le giurisdizioni domestiche, in base al rilievo secondo cui queste ultime non sarebbero più obbligate a sollevare la questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., per violazione delle norme convenzionali<sup>14</sup>.

Come si vede, lo stato attuale può ricondursi ad una sorta di *work in progress*, nel quale la primazia delle norme della Convenzione, pur affermata nelle due «sentenze gemelle», appare, ormai, profondamente incrinata, se non irreversibilmente compromessa. Forse, una composizione del conflitto che oppone le due Corti, mediante il ritorno al dialogo, potrà trovare una composizione, quando entrerà in vigore il Protocollo n. 16 alla CEDU: esso introduce dei pareri consultivi, sebbene non vincolanti, che i giudici di Strasburgo adotteranno, su richiesta delle più alte giurisdizioni nazionali, in ordine a questioni che investono l'interpretazione o l'applicazione dei diritti riconosciuti dalla medesima Convenzione<sup>15</sup>.

### **3. L'art. 8, § 1, Convenzione EDU, secondo la Corte di Strasburgo: l'interpretazione estensiva del diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza**

In questa cornice – che, nell'economia del presente studio, può essere solamente accennata – occorre verificare se la Convenzione EDU e i Protocolli aggiuntivi, quale che sia la loro efficacia giuridica, contengano qualche anco-raggio alla tutela degli *habitat* naturali e degli ecosistemi.

---

<sup>13</sup> Cass., Sez. trib., ord. 13 ottobre 2016, n. 20675, che ha proposto il concorrente quesito della possibilità – o meno – per il giudice nazionale di “applicare direttamente i principi unioniali in relazione al principio «ne bis in idem»”.

<sup>14</sup> Corte EDU, Grande Chambre, 27 agosto 2015, ricorso n. 46470/11, Parrillo c. Italia, 27 agosto 2015, la quale, insorta nei confronti dei «contro-limiti» affermati dai giudici della Consulta, ha ritenuto, nel merito, l'impossibilità di donare gli embrioni non in contrasto con il diritto alla vita privata della ricorrente (art. 8 Convenzione EDU), in ragione dell'ampio margine di apprezzamento attribuito agli Stati, né potrebbe integrare un'infrazione all'art. 1 del Protocollo 1.

<sup>15</sup> In argomento, AA.VV., *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di E. Lamarque, Torino, 2015.

In verità, l'argomento denota un certo disinteresse, almeno allo stato, fra gli studiosi del diritto ambientale: vero è che la medesima Convenzione non contiene alcun riferimento espresso alla tutela dell'ambiente e della salute; tuttavia, la Corte EDU è stabilmente orientata ad estendere il perimetro dell'applicazione delle norme rientranti sotto la propria giurisdizione.

Intanto, l'art. 8, § 1, Convenzione EDU, dispone che *“ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza”*, mentre il successivo § 2 limita i casi di *“ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto”*; ancora, l'art. 2 della predetta Convenzione tutela *“il diritto alla vita di ogni persona”*, mentre il successivo art. 10, § 1, identifica nell'informazione del pubblico *“uno degli strumenti essenziali di protezione del benessere e della salute della popolazione in situazione di rischio ambientale”*.

Ebbene, i giudici di Strasburgo hanno interpretato il citato art. 8, § 1, nel senso che esso tutela il domicilio inteso come spazio fisico in cui si svolge la vita privata dell'individuo, che deve essere goduto in tutta tranquillità, senza subire violazioni, anche immateriali, come avviene, invece, in presenza di rumori, emissioni, odori o altre ingerenze<sup>16</sup>: sicché, in base ad un noto precedente, tale articolo *“può essere applicato in cause concernenti l'ambiente, sia che l'inquinamento sia prodotto dallo Stato sia che la responsabilità di quest'ultimo derivi dall'assenza di regolamentazione adeguata dell'attività del settore privato”*<sup>17</sup>.

Come si vede, a giudizio della medesima Corte, la lesione dell'ambiente consente il ricorso al rimedio previsto dall'art. 8 Convenzione EDU<sup>18</sup>, mentre

---

<sup>16</sup> Corte EDU, III Sezione, 2 novembre 2006, ricorso n. 59909, *Giacomelli*, §§ 76 e 78. In argomento: M. DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1997, pp. 2 ss.

<sup>17</sup> Corte EDU, Grande Chambre, 8 luglio 2003, ricorso n. 36022, *Hacan c. Regno Unito*, § 98.

<sup>18</sup> Secondo Corte EDU, Grande Chambre, ricorso n. 36022/2003, cit., § 96: *“L'art. 8 tutela il diritto dell'individuo al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della corrispondenza. La convenzione non riconosce espressamente il diritto ad un ambiente sano e silenzioso, ma qualora una persona subisca direttamente e gravemente rumori o altre forme di inquinamento può porsi una questione sotto il profilo dell'art. 8”*. La pronuncia richiama, al riguardo, la propria precedente giurisprudenza, in tema di nocività delle emissioni sonore provocate da decolli ed atterraggi, anche in riferimento allo stesso aeroporto (*Heathrow*), come nel caso *Powell e Rayner c. Regno Unito* (Corte EDU, 21 settembre 1990, serie A, n. 172, § 40). La sentenza citata dell'8 luglio 2003, invero, ha negato la violazione dell'art. 8, in base al rilievo che non era stata riscontrata alcuna inosservanza del diritto interno, a differenza di quanto era avvenuto nei due precedenti richiamati (§ 120). Sulla tematica, specialmente, B. POZZO, *Tutela dell'ambiente*, cit., pp. 1170 ss.

l'art. 2 entra in gioco quando la violazione lamentata è in condizione di compromettere il diritto alla salute delle persone.

Nel precedente sopra evocato i giudici europei si sono occupati dell'inquinamento acustico dipendente dai frequenti decolli e atterraggi notturni, che avvenivano nell'aeroporto di *Heathrow*, nel Regno Unito, oltrepassando, secondo la tesi dei ricorrenti, gli *standards* internazionali<sup>19</sup>. Pur non dubitandosi dell'applicabilità nella fattispecie della norma evocata<sup>20</sup>, la sua inosservanza è stata esclusa, in base all'assorbente rilievo che le autorità nazionali non avevano contravvenuto al diritto interno, mediante l'impiego di studi adeguati, intesi a contemperare, in modo equilibrato, i contrapposti interessi<sup>21</sup>.

#### **4. *Segue*: ulteriori sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo**

Se l'ambiente consente, dunque, di fare valere la violazione della Convenzione, la prospettiva dischiusa dal citato art. 8 appare di carattere preminentemente soggettivo. Non di meno, i giudici di Strasburgo, pur rilevando che la medesima disposizione "*non contiene alcuna condizione esplicita di procedura*"<sup>22</sup>, hanno riconosciuto la violazione lamentata della disposizione riferita in un caso in cui, nel nostro Paese, l'autorità amministrativa aveva accertato, molti anni dopo l'insediamento dell'impianto per il trattamento di scorie nocive e tossiche, l'incompatibilità dello stesso "*con le norme sull'ambiente a causa della sua dislocazione geografica inadatta*", da cui derivava "*un pericolo concreto per la salute delle persone residenti nelle vicinanze*"<sup>23</sup>. Tale conclusione è stata ancorata all'inosservanza, da parte dell'autorità amministrativa, delle decisioni rese dalla giurisdizione amministrativa<sup>24</sup>,

<sup>19</sup> In questo senso, *Corte EDU*, 9 dicembre 1994, serie A n. 303 C, *López Ostra c. Spagna*, § 51, e 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, ricorso n. 14967/89.

<sup>20</sup> *Corte EDU, Grande Chambre*, 8 luglio 2003, n. 36022, *Hacan c/Regno Unito*, § 98.

<sup>21</sup> Così, *Corte EDU, Grande Chambre*, ricorso n. 36022/2003, cit., §§ 116-131.

<sup>22</sup> *Corte EDU, Sez. III*, 2 novembre 2006, cit., *Giacomelli*, § 82.

<sup>23</sup> *Corte EDU, Sez. III*, 2 novembre 2006, cit., *Giacomelli*, § 89.

<sup>24</sup> *Corte EDU, Sez. III*, 2 novembre 2006, cit., *Giacomelli*, §§ 90 ss., atteso che l'attività dell'impianto avrebbe dovuto cessare in osservanza alle pronunzie rese, fra le parti in causa, dalla giurisdizione amministrativa (*TAR Lombardia-Brescia*, 29 aprile 2003, n. 836, e *C. Stato, Sez. IV*, 31 agosto 2004, n. 5751). "*La Corte ritiene che l'amministrazione dello Stato abbia omesso di conformarsi alla legislazione interna in materia ambientale e abbia rifiutato in seguito, ... di eseguire le decisioni giudiziarie che hanno riconosciuto l'irregolarità dell'attività contestata, riducendo così le garanzie processuali di cui la ricorrente avrebbe*

le quali rilevavano l'omesso espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), suscettibile di integrare un parametro della sostenibilità dello sviluppo<sup>25</sup>.

In un altro caso, ancora, la violazione dell'art. 8 è stata riscontrata nel caso in cui una ricorrente russa, risiedendo in un'area adiacente ad un centro siderurgico, era rimasta a lungo esposta ai rifiuti industriali con la conseguente compromissione del suo stato di salute<sup>26</sup>.

Va anche ricordato, poi, come un indirizzo, ormai consolidato, della medesima Corte abbia sanzionato gli Stati per non avere garantito un adeguato equilibrio tra benessere economico e godimento del diritto al rispetto del domicilio e di quello della vita privata e familiare, in presenza di emissioni nocive provenienti da stabilimenti industriali.

Più di recente, ancora, i giudici di Strasburgo hanno riscontrato la violazione del dovere delle autorità pubbliche norvegesi di assicurare un adeguato accesso alle informazioni: nel caso di specie, un gruppo di sommozzatori, che aveva lavorato alla ricerca del petrolio nel mare del Nord, lamentava i danni alla salute subiti i quali venivano imputati alla decompressione. Tale pretesa, negata dalla giurisdizione domestica, è stata ritenuta fondata per violazione dell'art. 8, § 1, Convenzione EDU, in base alla regola della precauzionalità<sup>27</sup>.

L'infrazione alla predetta disposizione è stata esclusa, invece, laddove alla parte ricorrente era stata ingiunta la demolizione di un'abitazione realizzata senza permesso in una zona sottoposta ad un vincolo di inedificabilità finalizzato alla tutela della forestazione<sup>28</sup>: non ostante l'assenza di una disposizione della Convenzione specificamente destinata ad assicurare una protezione generale all'ambiente, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto

---

*potuto beneficiare prima e disconoscendo il principio della preminenza del diritto (v. mutatis mutandis, la sentenza Immobiliare Saffi c. Italia, GC, ricorso n. 22774/93, par. 63)"* (sent. cit., § 93).

<sup>25</sup> *C. Stato, Sez. IV*, n. 5751/2004, cit., ha ritenuto illegittimo il rinnovo di un'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni di smaltimento dei rifiuti speciali, in quanto abbisognava della preventiva valutazione di impatto ambientale (VIA).

<sup>26</sup> *Corte EDU, Sez. I*, 9 giugno 2005, *Fadeieva*, ricorso n. 55723/00.

<sup>27</sup> *Corte EDU, Sez. I*, 5 dicembre 2013, n. 52.806, *Vilnes e altri c. Norvegia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 586, con nota di M. PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*.

<sup>28</sup> *Corte EDU, Sez. II*, 27 novembre 2007, ricorso n. 21861/2003, *Hamer c. Regno del Belgio*. La Corte, in particolare, non ha dubitato della legittimità dello scopo perseguito dalla misura contestata di proteggere una zona forestale considerata (§ 81), non ostante che l'unità immobiliare abusiva fosse stata edificata nel 1967 e l'addebito fosse stato contestato solamente nel 1994.

che l'ambiente costituisce un valore al quale i poteri pubblici debbono assicurare protezione<sup>29</sup>.

## 5. Conseguenze ed effetti in materia di sostenibilità ambientale

Come si vede, dunque, l'interpretazione estensiva che la Corte europea ha riconosciuto all'art. 8, § 1, Convenzione EDU, ha accordato protezione all'ambiente, con specifico riguardo agli inquinamenti, in una dimensione prevalentemente soggettiva, correlata alla salute delle persone e al diritto delle medesime di vivere in un ambiente salubre, ancorché declinabile, in modo concorrente, sul piano oggettivo, quando la tutela è diretta alla tutela degli ecosistemi e alla lotta agli inquinamenti, derivanti, per lo più, da insediamenti industriali o da impianti di smaltimento dei rifiuti<sup>30</sup>.

Questa lettura sembra collegarsi alla prospettiva dischiusa dal giudice delle Leggi<sup>31</sup> escludente un'endiadi, in riferimento ai due termini impiegati dall'art. 117, II alinea, lett. s), Cost., non ostante la loro contiguità concettuale. Con il che l'ambiente può essere inteso in due concorrenti accezioni giuridiche: la prima, di tipo *oggettivo*, identifica gli ecosistemi, con l'effetto che la conservazione della natura tende a identificarsi con un valore in sé considerato; la seconda, invece, di tipo *soggettivo*, valorizza l'*habitat* degli esseri umani, ricollegandosi alla giurisprudenza di Strasburgo, nell'applicazione dell'art. art. 8, § 1, della Convenzione, in relazione alla tutela del domicilio privato, ovvero all'art. 2 della stessa, quando entra in gioco la salvaguardia della salute delle persone.

---

<sup>29</sup> Corte EDU, Sez. II, 27 novembre 2007, *Hamer*, cit., § 79.

<sup>30</sup> V. ZAGREBELSKY-R. CHENAL-L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016, pp. 259-260, secondo cui, "pur in assenza di uno specifico diritto ad un ambiente sano, nell'evoluzione della sua giurisprudenza la Corte europea è giunta a ritenere che dall'art. 8 Conv. Si tragga una tutela indiretta dell'ambiente, nel senso che anche immissioni di fumi, odori rumori nello spazio di vita dell'individuo possono dar luogo a situazioni da esaminare nell'ambito del diritto al rispetto della vita privata e del domicilio; e il rispetto della vita privata implica anche il diritto ad essere informati dei possibili pericoli, derivanti dal deterioramento dell'ambiente e il diritto a un efficace accesso ad un giudice a protezione della vita privata e del domicilio".

Gli Autori, muovendo dall'idea di fondo secondo cui gli ambiti di efficacia della Convenzione e della Carta sarebbero "parzialmente sovrapponibili" (ivi, p. 13), rimarcano che l'art. 37 CDUE stabilisce "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile".

<sup>31</sup> Così, C. cost., 23 gennaio 2009, n. 12.

Nel quadro del c.d. «dialogo fra le Corti»<sup>32</sup>, ancora, non può sottacersi che, se la Consulta ha attribuito rango costituzionale alle disposizioni contenute nella Convenzione, alla stregua dell'interpretazione adeguatrice della Corte europea, ne consegue che i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU “*fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali*” (art. 6, § 3, TUE), mentre tali diritti, quando sono riconosciuti dall'Unione, debbono assumere uguale significato ed identica portata, in base all'art. 52, § 3, CDUE.

In disparte, ancora, il rilievo secondo cui, a prescindere dalla collocazione della Convenzione nell'ambito delle fonti del diritto interno, l'applicazione diretta di una norma di questa “*non può discostarsi dall'interpretazione che della stessa norma da il giudice europeo*”: si tratta di una conclusione alla quale, dal 2004, è approdata la Suprema Corte, occupandosi dell'art. 2, commi 1 e 3, Legge n. 89, in relazione agli artt. 6, § 1, e 41 CEDU<sup>33</sup>.

## **6. Segue: prospettiva subiettiva della tutela nell'art. 8, § 1, Convenzione EDU**

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che l'art. 8, § 1, Convenzione EDU, oltre a rappresentare un parametro della legittimità costituzionale delle norme di Legge nazionali, sia in grado di integrare i principi che, nel diritto dell'Unione, sono preposti alle *policies* degli ecosistemi e degli *habitat*.

Vero è che la norma citata non menziona il principio dello sviluppo sostenibile. Questo, però, come si è detto, tende a rappresentare un elemento identitario della nozione di ambiente. Non v'è tutela ambientale senza durevolezza dello sviluppo, con l'effetto che l'ancoraggio della prima alla Con-

<sup>32</sup>G. VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010.

<sup>33</sup>In termini, *Cass., Sez. un.*, 24 gennaio 2004, n. 1340, rimarcando, tra l'altro, che, in forza dell'art. 1 della CEDU, le parti Contraenti riconoscono ad ogni persona soggetta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti al titolo primo della medesima Convenzione. Con il corollario, in base al *dictum* appena richiamato, che dal citato art. 1 “*deriva il dovere degli Stati che hanno ratificato la CEDU di garantire agli individui la protezione dei diritti riconosciuti dalla CEDU innanzitutto nel proprio ordinamento interno di fronte agli organi della giustizia nazionale*.”

*E tale protezione deve essere effettiva (art. 13 della CEDU), e cioè tale da porre rimedio alla doglianza, senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo*” (ancora, si vedano le sentenze nn. 1338, 1339 e 1341, rese in pari data dalle Sezioni unite).

venzione EDU non può non estendersi alla seconda. Ciò con tutte le implicazioni che ne discendono, in dipendenza del particolare rango riconosciuto alla medesima Convenzione, sul piano delle fonti del diritto, in base all'art. 117, comma 1, Cost.

Il richiamo alla giurisprudenza di Strasburgo appare particolarmente efficace per quanto concerne il godimento del diritto al rispetto del domicilio e di quello della vita privata e familiare: ciò in una prospettiva di tipo subiettivo, dischiusa dall'art. 8, § 1, sopra citato, che investe l'*habitat* degli esseri umani, secondo un'accezione contenuta nell'art. 117, comma 1, lett. s), Cost., valorizzata dalla giurisprudenza del giudice delle Leggi<sup>34</sup>.

In questa lettura, la protezione accordata dalla Convenzione riguarda, come si è visto, la salute delle persone contro gli inquinamenti: quello acustico, a fronte delle emissioni sonore nocive dal decollo e dall'atterraggio in zone adiacenti gli aerodromi; e, ancora, quello proveniente da stabilimenti industriali o da impianti di smaltimento di rifiuti.

Ciò avviene, in particolare, rimarcandosi la rilevanza dell'omessa adozione di procedure adeguate, preposte alla tutela degli ecosistemi. Cosicché, la giurisprudenza di Strasburgo ha desunto la violazione dell'art. 8, § 1, Convenzione EDU, dall'omesso ricorso alla valutazione di impatto ambientale (VIA), accertato dalla giurisdizione amministrativa italiana. Proprio questa procedura esprime uno stretto collegamento con il principio della sostenibilità dello sviluppo che la ispira e ne governa l'applicazione.

Da ultimo – ma non, certo, in ordine di importanza – va segnalato il riconoscimento, da parte della Corte di Strasburgo, della priorità della lotta contro la deforestazione nell'irrogazione di sanzioni, a fronte della commissione di abusi edilizi: è appena il caso di ricordare, infatti, che sostenibilità e forestazione integrano, nella letteratura ambientalista, due facce di una sola medaglia e, ancora, che la tematica è strettamente connessa a quei cambiamenti climatici che ipotecano il futuro generazionale e, con esso, la biodiversità.

---

<sup>34</sup> Si richiama, in proposito, *C. cost.*, n. 12/2009, cit.



## Capitolo 5

# **La sostenibilità dello sviluppo fra accertamento della legittimità costituzionale delle leggi e interpretazione degli atti dell'Unione Europea**

Sommario: 1. Il giudizio di legittimità costituzionale sulla L.R. Toscana n. 66/2005, in materia di pesca marittima e acquacoltura, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – 2. Sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche nell'ambito della politica comune della pesca nel Regolamento (CE) n. 1224/2009: la tragedia dei *commons* (cenni). – 3. Corte di giustizia e interpretazione delle Direttive 2000/60/CE, 85/337/CEE, 2001/42/CEE e 92/43/CEE, in materia di ambiente. – 4. *Segue*: conclusioni in tema di idoneità della sostenibilità ambientale ad interpretare il diritto derivato dell'Unione europea.

### **1. Il giudizio di legittimità costituzionale sulla L.R. Toscana n. 66/2005, in materia di pesca marittima e acquacoltura, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.**

Nelle pagine precedenti si è proceduto all'esame, prima, della nozione e del contenuto del principio dello sviluppo sostenibile; poi, del medesimo principio nel quadro delle fonti, con specifico riguardo ai Trattati dell'Unione e delle norme di riferimento rinvenibili nell'ordinamento interno; e, infine, della protezione che l'ambiente riceve nell'ambito della Convenzione EDU e dei suoi Protocolli, alla luce della giurisprudenza dei giudici di Strasburgo.

Quest'ultima, infatti, manipolando l'art. 8, § 1, della predetta Convenzione, ne ha ampliato la portata applicativa. Con il che si è spinta ben al di là della lettera della norma, il cui ambito applicativo è divenuto in condizione di ricomprendere profili condivisi con la sostenibilità dello sviluppo. I casi sopra considerati sono quelli della tutela della salute e degli ecosistemi, con particolare riguardo alla lotta alla deforestazione e agli inquinamenti, come

quello acustico, quello derivante dalla gestione dei rifiuti e quello prodotto dall'attività industriale.

L'estensione, nei termini prospettati, della tutela erogabile alla biosfera, agli *habitat* e agli ecosistemi rende, così, esperibile – attraverso l'art. 117, comma 1, Cost., che opera come norma interposta – l'esercizio del sindacato sulla legittimità costituzionale delle norme di rango legislativo ritenute incompatibili con la predetta Convenzione, secondo l'interpretazione operata dalla Corte europea.

La sollecitazione di tale meccanismo di controllo, peraltro, può ricevere impulso anche in un'altra evenienza, che denota un particolare profilo di interesse. La questione investe la capacità della sostenibilità dello sviluppo di incidere sul controllo accentrato di costituzionalità. Si tratta, cioè, di verificare se il principio in esame sia in grado di integrare un parametro della legittimità costituzionale delle disposizioni di Legge: in questo caso in riferimento non più all'art. 117, comma 1, Cost., che assume al ruolo di interfaccia delle norme contenute nella Convenzione, ma alle altre disposizioni di rango costituzionale, le quali accordano protezione all'ambiente, come avviene nei giudizi promossi in via principale, in cui si controverte sul riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni, ai sensi degli artt. 127 e 134 Cost., nonché 32 e 33 Legge 11 marzo 1953, n. 87.

Al riguardo, non può omettersi una breve analisi della giurisprudenza dei giudici del palazzo della Consulta: ebbene, questi ultimi sono stati investiti del sindacato involgente talune disposizioni contenute nella L.R. Toscana 7 dicembre 2005, n. 66 (*"Disciplina delle attività di pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura"*), sotto il profilo della violazione, tra l'altro, dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>1</sup>.

Nella cornice del giudizio richiamato, si collocano il Regolamento (CE) n. 1281 del 3 agosto 2005 (*"Regolamento della Commissione relativo alla gestione delle licenze di pesca e alle informazioni minime che devono figurare nella licenza"*), e il D. L.vo 18 maggio 2001, n. 226 (*"Orientamento e modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57"*).

Secondo la Corte, la disciplina impugnata implica uno stretto collegamento con la tutela dell'ecosistema del quale fanno parte le risorse ittiche: vero è che essa ha affermato che la pesca integra una materia spettante alla

---

<sup>1</sup> C. cost., 16 marzo 2007, n. 81.

competenza legislativa delle Regioni, ai sensi del IV alinea dell'art. 117 Cost.; non di meno, l'attività in questione, per taluni aspetti, non può che essere disciplinata dallo Stato, richiedendo una regolamentazione uniforme, stante la compresenza di competenze legislative fra loro indissolubilmente intrecciate: questo perché, come ha precisato il giudice delle leggi, *“nella materia «pesca» è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di «sviluppo sostenibile» e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi”*<sup>2</sup>.

## **2. Sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche nell'ambito della politica comune della pesca nel Regolamento (CE) n. 1224/2009: la tragedia dei commons (cenni)**

Quella appena riferita integra una conclusione a cui, non a caso, sono pervenuti autorevoli studiosi di economia ambientale, osservando che *“la pescosità non è inesauribile”*, così come non sono inesauribili le risorse ambientali, che il *laissez-faire* non è in grado di regolamentare in modo efficiente.

Attualmente, un minuzioso regime di controllo della pesca e dell'utilizzo dei pescherecci è contenuto nel Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, *“che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006”*.

In base al 1° considerando, *“La finalità della politica comune della pesca, secondo quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, “relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca”*<sup>3</sup> ... è di garantire lo sfruttamento delle risorse acquatiche viventi in

<sup>2</sup> C. cost., n. 81/2007, cit., sub 8. In una prospettiva analoga, si veda anche C. cost., 17 maggio 2006, n. 213.

<sup>3</sup> Il citato Regolamento (CE) n. 2371/2002 contiene, nei Considerando, plurimi riferimenti alla nozione di sostenibilità in tema di attività di pesca: *“3) A fronte del progressivo esaurimento di numerosi stock ittici è necessario potenziare la politica comune della pesca per garantire la redditività a lungo termine del settore della pesca mediante uno sfruttamento*

*condizioni sostenibili dal punto di vista socioeconomico e ambientale”.*

Tale disciplina, che si inserisce nel quadro della politica comune della pesca, ha ad oggetto i controlli esercitati dagli Stati membri su tale attività. Il Regolamento contempla anche l'adottabilità di misure restrittive dell'attività della pesca come la chiusura disposta dagli Stati membri o dalla Commissione (artt. 35-36), in dipendenza di quella che l'art. 34 definisce “*l'esaurimento della possibilità di pesca*”. Questa si verifica qualora le catture di uno stock sottoposto a contingente risulti superato ovvero “*sia stato raggiunto l'80 % del livello massimo di sforzo di pesca relativo ad un attrezzo di pesca o tipo di pesca e ad una zona geografica determinata e applicabile a un gruppo o alla totalità dei pescherecci battenti la sua bandiera*”.

Come si vede, dunque, il parametro di riferimento per il ricorso delle predette misure è correlabile alla sostenibilità della pesca, in relazione alle risorse ittiche: le quali risorse, come si è scritto efficacemente, configurano una forma con cui si manifesta quella che è stata definita la «tragedia dei commons»<sup>4</sup>. È il caso in cui una risorsa collettiva, utilizzata liberamente da

---

*sostenibile delle risorse acquatiche vive basato su pareri scientifici attendibili e sull'approccio precauzionale che si fonda sulle stesse considerazioni del principio precauzionale di cui all'articolo 174 del trattato. 4) La politica comune della pesca dovrebbe perseguire pertanto l'obiettivo di garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive e dell'acquacoltura nell'ambito di uno sviluppo sostenibile, tenendo conto in modo equilibrato degli aspetti ambientali, economici e sociali. 5) Occorre che la gestione della politica comune della pesca s'ispiri al principio di buona «governance» e che le misure adottate siano compatibili tra di loro e coerenti con le altre politiche comunitarie. 6) Per conseguire più efficacemente l'obiettivo di uno sfruttamento sostenibile è opportuno adottare una strategia pluriennale di gestione della pesca che preveda piani di gestione pluriennali per gli stock che si trovano ai limiti biologici di sicurezza o al di sopra di tali limiti. L'adozione di piani di ricostituzione pluriennali costituisce una priorità assoluta per gli stock scesi al di sotto dei limiti biologici di sicurezza. Per tali stock può essere necessario decidere, in base ai pareri scientifici, forti riduzioni dello sforzo di pesca. 7) Occorre che questi piani pluriennali stabiliscano gli obiettivi per uno sfruttamento sostenibile degli stock interessati, prevedano le norme di sfruttamento che fissano le modalità per il calcolo delle limitazioni annue delle catture e/o dello sforzo di pesca e stabiliscano altre misure di gestione specifiche, tenendo in considerazione anche l'impatto su altre specie. 8) Il contenuto dei piani pluriennali dovrebbe essere commisurato con lo stato di conservazione degli stock, l'urgenza della loro ricostituzione e le caratteristiche di tali stock nonché le attività di pesca con le quali sono catturati. 9) Lo sfruttamento sostenibile degli stock per i quali non è stato adottato alcun piano pluriennale va garantito mediante la definizione di limiti di cattura e/o di sforzo. (10) È necessario prevedere l'adozione di misure di emergenza da parte degli Stati membri o della Commissione qualora le attività di pesca comportino un grave rischio per la conservazione delle risorse o per l'ecosistema marino tale da richiedere un intervento immediato”.*

<sup>4</sup>G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, CLXII, 1968, pp. 1243 ss.

tutti, viene depauperata, spesso con conseguenze irreversibili, da azioni di alcuni che finiscono per compromettere il bene comune, mediante un'ester-nalità negativa<sup>5</sup>.

Non diversamente, del resto, avviene per una risorsa fondamentale (un *common*) come l'acqua, anche in relazione alle sue interazioni con il suolo e il sottosuolo<sup>6</sup>, considerandosi l'aggressione all'equilibrio dei corpi idrici imputabile agli inquinamenti e al sovra-sfruttamento delle acque per usi agricoli o industriali.

### **3. Corte di giustizia e interpretazione delle Direttive 2000/60/CE, 85/337/CEE, 2001/42/CEE e 92/43/CEE, in materia di ambiente**

Come si è appena considerato, il diritto derivato dell'Unione tiene conto della sostenibilità della pesca, al fine di disciplinarne i limiti. Senonché, per-mane da vagliare, ancora, l'idoneità – o meno – della sostenibilità dello svilup-po ad assolvere alla funzione di parametro, nei confronti degli atti dell'Unione appartenenti al diritto derivato, al fine di accertarne la validità e, al tempo stesso, di determinarne il senso, l'ambito e la portata: d'altronde, l'interpre-tazione del diritto europeo assume una particolare rilevanza con riguardo ai poteri conferiti alla Corte di giustizia dall'art. 267 TfUE (ex art. 234 TCE), i quali massimizzano l'interazione con le giurisdizioni degli Stati membri, di-nanzi alle quali è pendente il giudizio principale<sup>7</sup>.

Anche in questo caso non può farsi a meno di procedere all'esame della giurisprudenza della medesima Corte, la quale, di recente, è stata investita da una domanda pregiudiziale involgente la cognizione di quattro importanti Direttive in materia di ambiente<sup>8</sup>: la 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione co-munitaria in materia di acque; la 85/337/CEE del Consiglio, del 27 giugno

<sup>5</sup>J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, cit., p. 185.

<sup>6</sup>A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., Torino, 2005, pp. 759 ss.

Si considerino, al riguardo, gli strumenti posti per prevenire i dissesti idrogeologici, come i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), artt. 65, comma 8, e 67, comma 1, TUA, nonché i recenti interventi previsti dalla citata Legge n. 221/2015, che, all'art. 52, comma 3, ha introdotto l'art. 72-bis TUA.

<sup>7</sup>Sull'argomento, per tutti: G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2010, pp. 309 ss.

<sup>8</sup>CGUE, *Grande Sezione*, 11 settembre 2012, causa C-43/10.

1985, concernente la valutazione ambientale di determinati progetti pubblici e privati; la 2001/42/CEE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione di effetti determinati piani e programmi sull'ambiente; la 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e semi-naturali della flora e della fauna selvatica<sup>9</sup>.

La controversia principale riguardava un progetto di deviazione parziale del corso superiore delle acque del fiume Archeloo verso la Tessaglia, l'approvazione del quale, mediante decreti ministeriali, risultava investita dalle domande giudiziali di annullamento proposte da numerose associazioni preposte alla tutela dell'ambiente. In particolare, l'ordinanza del giudice remittente chiedeva se la citata Direttiva 92/43/CEE, interpretata alla luce dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, consenta, "nel caso di siti facenti parte della rete Natura 2000, la trasformazione di un sistema fluviale e lacustre antropizzato"<sup>10</sup>.

I giudici di Lussemburgo, nell'escludere che tale trasformazione possa ritenersi, di per sé, preclusa dalla ricomprensione dell'area nella rete «Natura 2000»<sup>11</sup>, hanno ritenuto che il progetto – costituente la materia del contendere

---

<sup>9</sup> Sulla quale, in successione temporale, *CGCE, Sez. VI*, 11 settembre 2001, cause C-67/99, C-71-99 e C-220/99, in *Racc.* pp. 5757 ss.; *CGCE, Sez. IV*, 4 ottobre 2007, causa C-179/06; e *CGUE, Sez. IV*, 10 giugno 2010, causa C-491/08. In argomento, per la dottrina, si vedano, specialmente: G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, pp. 119 ss.; G. CORDINI, *Condanne degli Stati per inadempimento del diritto ambientale comunitario in tema di conservazione di habitat, acque, aria, rifiuti, sostanze pericolose e uccelli selvatici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, pp. 1981 ss.; AA.VV., *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete «Natura 2000»*, a cura di D. Amirante, Milano, 2003; M. PRIEUR, *La tutela comunitaria degli habitat naturali*, ivi, pp. 17 ss.; G. DE GIORGI CEZZI, *La direttiva habitat e la gestione integrata del territorio*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, cit., pp. 1463 ss., rimarcando come scopo della direttiva sia rappresentato dal mantenimento della biodiversità (ivi, pp. 1466 ss.). Si segnala, sull'argomento, la recente pronunzia nella quale i giudici di palazzo Spada si sono occupati della richiesta di sottoposizione alla verifica di assoggettabilità (*screening*) a V.I.A. del progetto di realizzazione di un parco eolico nel Comune di Roccamandolfi, nella Regione Molise. Ebbene, *C. Stato, Sez. IV*, 14 gennaio 2016, n. 83, considerando che l'area in questione ricadeva all'interno della ZPS IT72222287 ("La Gallinola-Monte Miletto-Monti del Matese"), ha desunto il divieto assoluto della realizzazione del progetto, in base al combinato disposto degli artt. 3 e 5 D.M. 17 ottobre 2007 e all'art. 2, comma 2, L.R. Molise 7 agosto 2009, n. 22 ("Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise").

<sup>10</sup> *CGUE, Grande Sezione*, 11 settembre 2012, cit., § 134.

<sup>11</sup> «Natura 2000» rappresenta un importante strumento della politica comunitaria al fine della conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il terri-

del giudizio principale – “*potrebbe essere autorizzato, purché siano soddisfatte determinate condizioni*”, alla stregua di quanto dispone l’art. 6, § 4, della Direttiva *Habitat* appena richiamata.

Come ha rilevato la medesima Corte, “*a mente del terzo considerando della direttiva 92/43, poiché lo scopo principale di quest’ultima è promuovere il mantenimento della biodiversità ... detta direttiva contribuisce all’obiettivo generale di uno sviluppo sostenibile. La conservazione di tale biodiversità può, in taluni casi, richiedere il mantenimento e persino la promozione delle attività umane*”<sup>12</sup>. Con il corollario che l’adozione di ogni misura compensativa necessaria alla salvaguardia delle rete va considerata nel quadro del predetto obiettivo, evocato nel terzo considerando della Direttiva in oggetto<sup>13</sup>.

In conclusione, la Corte di Lussemburgo ha dichiarato che la Direttiva va “*interpretata alla luce dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile, in virtù del quale la trasformazione dell’ecosistema fluviale in contestazione presuppone la realizzazione delle condizioni imposte dalla medesima Direttiva*”<sup>14</sup>.

#### **4. Segue: conclusioni in tema di idoneità della sostenibilità ambientale ad interpretare il diritto derivato dell’Unione europea**

Che lo si consideri un obiettivo o (come sembra preferibile, anche per rimarcare il valore giuridico) un principio del diritto, lo sviluppo durevole integra un parametro, che presiede l’applicazione delle norme europee preposte alla tutela degli ecosistemi. Si tratta, perciò, di un’ulteriore funzione,

---

torio dell’Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e della flora e della fauna selvatiche («Natura 2000»), con il preminente obiettivo di garantire la conservazione degli *habitat* naturali e delle specie di flora e fauna. La rete è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla medesima Direttiva *Habitat*. Tali siti vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), le quali ricomprendono le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE, Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>12</sup> CGUE, Grande Sezione, 11 settembre 2012, *cit.*, § 137.

<sup>13</sup> “*Considerando che la presente direttiva, il cui scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, contribuisce all’obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane*”.

<sup>14</sup> CGUE, Grande Sezione, 11 settembre 2012, *cit.*, § 139.

non meno importante, che si cumula con quella, sopra ricordata, che governa l'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Pare difficilmente contestabile, ormai, l'attribuzione di un adeguato grado di giuridicità alla sostenibilità dello sviluppo, i cui contorni divengono più netti e definiti grazie al concorso di due importanti fattori che interagiscono: da un lato, la normativa ambientale, europea e interna risulta, sempre più spesso, ispirata dal principio in esame, che ne governa l'interpretazione; dall'altro lato, poi, i crescenti interventi in materia di crescita sostenibile attestano l'idoneità del *principle* a risolvere questioni in grado di investire la tutela degli ecosistemi, degli *habitat* e della biodiversità.

La pronunzia esaminata si è limitata ad interpretare la Direttiva 92/43/CEE e lo ha fatto considerando il paradigma della sostenibilità dello sviluppo. Non si è occupata, invece, dell'idoneità – o meno – del medesimo principio ad integrare un parametro della validità delle norme contenute in atti rientranti nel diritto comunitario derivato. Solamente le future pronunzie della Corte lussemburghese potranno offrire una soluzione al quesito, non diversamente da come la stessa Corte è munita del potere esclusivo di dichiarare ciò che costituisce e ciò che non costituisce, invece, principio dell'Unione<sup>15</sup>.

Anche se, per il momento, è ragionevole ipotizzare che la prognosi possa essere cautamente positiva: se lo sviluppo sostenibile assolve al ruolo di conferire alla norma europea l'esatta ed uniforme interpretazione del diritto derivato, pare plausibile che la cittadinanza europea del principio, ormai acclarata, non sia in condizione di essere esclusa dalla capacità di affermare – od escludere – la legittimità di Regolamenti, Direttive e Decisioni, specialmente nell'ambito della valutazione riservata in via esclusiva alla cognizione dei giudici di Lussemburgo<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> J. ZILLER, *Diritto delle politiche e dell'Unione europea*, Bologna, 2013, pp. 539 ss.

<sup>16</sup> “La giurisprudenza *Foto-Frost*, ha, infatti, sancito l'esclusività della giurisdizione comunitaria sulla validità degli atti comunitari” (F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà del diritto della Comunità e dell'unione europea*, Milano, 2007, p. 249). Per la sentenza «capostipite», che ha inaugurato l'indirizzo segnalato, costituente, ormai, *jus receptum*: CGCE, 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, §§ 20 ss., in *Racc.* p. 379; da ult., CGCE, *Grande Sezione*, 6 dicembre 2005, C-461/03, *Gaston Schul Douane - expediteur BV*, §§ 15-25.

## Capitolo 6

# La sostenibilità ambientale come parametro della validità degli atti amministrativi

Sommario: 1. *Climate change*, «paradosso di Giddens» e «Stern Review». – 2. Perimetro di applicazione della sostenibilità ambientale: aria, suolo, rifiuti, biodiversità, energie da fonti rinnovabili, parchi e risorse naturali. – 3. Potere di ordinanza nell'emergenza rifiuti ed Ente Parco Nazionale del Vesuvio: sviluppo sostenibile e finalità conservative di protezione degli ecosistemi nella sentenza n. 7472/2004 del Consiglio di Stato. – 4. Sostenibilità dello sviluppo e semplificazione amministrativa nelle energie da fonti rinnovabili. – 5. Lo sviluppo sostenibile a presidio dei procedimenti di VIA, VAS e AIA.

### 1. *Climate change*, «paradosso di Giddens» e «Stern Review»

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, la dimensione della sostenibilità sembra dischiudere un perimetro piuttosto ampio, suscettibile di ricomprendere la tutela della qualità dell'aria, a fronte di aggressioni crescenti alla biosfera, discendenti dal buco dell'ozono e dall'effetto serra.

La tematica si interseca con la questione dei mutamenti climatici (*climate change*)<sup>1</sup>, che preludono, forse, alla formazione di un diritto qualificabile come *climate law*<sup>2</sup>. Non si tratta, come si è scritto, di un argomento solamente

---

<sup>1</sup> Vero è che il pianeta ha sempre conosciuto variazioni climatiche, come ci insegna la storia e, soprattutto, la geologia; ma il riscaldamento accelerato manifestatosi nel corso degli ultimi decenni è imputabile all'azione dell'uomo, se si considera che la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera non è mai stata così elevata come oggi. Sicché, pare difficilmente revocabile in dubbio la correlazione esistente tra emissioni di anidride carbonica e aumento della temperatura terrestre. Il che giustifica la prospettazione di scenari preoccupanti, come la tropicalizzazione delle zone temperate, l'espansione delle aree desertiche e l'aumento del livello dei mari. Sulla tematica si è tenuta a Parigi, dal 30 novembre all'11 dicembre 2015, la XXI Conferenza delle Parti (COP 21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC).

<sup>2</sup> Si veda, ad es., G. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 750.

ambientale, ma del “più importante dei problemi economici”<sup>3</sup>. Non di meno, esso, in base al c.d. «paradosso di Giddens», viene percepito in maniera molto modesta, come un rischio meramente ipotetico: cosicché, le azioni da assumere per affrontarlo ritardano irragionevolmente<sup>4</sup>.

L’equilibrio climatico viene modificato da *forcing agents*, per lo più indotti dall’uomo, come nel caso dei gas serra, anche se non può trascurarsi l’azione di agenti naturali come l’attività vulcanica e l’irradiazione solare<sup>5</sup>; non di meno, permane una minoranza di studiosi definiti come “*negazionisti del riscaldamento globale*”<sup>6</sup>.

Il cambiamento climatico integra, nel linguaggio della c.d. «*Stern Review*»<sup>7</sup>, un «fallimento del mercato»<sup>8</sup>, non ritenuto in grado di risolvere e correggere le esternalità. Il *global warming* (o *heating*) (la cui evidenza risulta, ormai, generalmente accettata) determina importanti effetti economici, essendosi dimostrato che esso incide in modo profondamente negativo sulla crescita economica. In particolare, i costi conseguenti all’inazione sono stati considerati nettamente superiori all’adozione di adeguate misure di mitigazione, che possono essere considerate una forma di investimento necessaria per favorire una crescita economica nel lungo termine<sup>9</sup>.

I cambiamenti climatici, del resto, sono alla base delle politiche ambientali dell’Unione europea: così, la Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni<sup>10</sup>, recepita non nostro Paese dal D. L.vo 23 febbraio 2010, n. 49 (“*Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni*”), recita, nel 2° Consideran-

<sup>3</sup> C. CARRARO-A. MAZZAI, *Il clima che cambia*, cit., p. 8.

<sup>4</sup> A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> In argomento, fra gli altri, J. HANSEN, *op. cit.*, pp. 28 ss.

<sup>6</sup> Ancora, J. HANSEN, *op. cit.*, p. 36. L’Autore richiama il “*patto faustiano*” stipulato dall’umanità con Mefistofele per descrivere la dipendenza dai combustibili fossili, precisando che “*il tempo rimasto per la redenzione è scarso*” (ivi, p. 124).

<sup>7</sup> N. STERN, *Clima è vera emergenza*, cit., *passim*.

<sup>8</sup> Tra gli altri, nell’ambito della c.d. «analisi economica del diritto»: R. COOTER-U. MATTEI-P.G. MONATERI-R. PARDOLESI-T.H. ULEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, 2 voll., Bologna, 2006; L.A. FRANZONI-D. MARCHESI, *Economia e politica economica del diritto*, Bologna, 2006; G. NAPOLITANO-M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, pp. 63 ss. e pp. 81 ss.

<sup>9</sup> Essa fa seguito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Gestione dei rischi di inondazione – Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni» del 12 luglio 2004.

<sup>10</sup> N. STERN, *op. cit.*, *passim*.

do, che: “Le alluvioni sono fenomeni naturali impossibili da prevenire. Tuttavia alcune attività umane (come la crescita degli insediamenti umani e l’incremento delle attività economiche nelle pianure alluvionali, nonché la riduzione della naturale capacità di ritenzione idrica del suolo a causa dei suoi vari usi) e i cambiamenti climatici contribuiscono ad aumentarne la probabilità e ad aggravarne gli impatti negativi”.

Se le implicazioni di *policy* della «Stern Review» vengono generalmente condivise, tuttavia, le stime sull’impatto dei gas serra e sui danni ricollegabili al *climate change* sono oggetto di critica da parte di molti economisti, i quali, parimenti, hanno confutato l’analisi costi-benefici effettuata dal predetto Rapporto, considerando sopravvalutati gli effetti derivanti da molte misure di mitigazione.

Del resto, le stime in questione permangono difficili ed incerte, per almeno tre concorrenti ragioni: la prima consiste nel fatto che esse sono riferite ad un lasso temporale che parte dal 2050 e arriva al 2200; la seconda discende dal ricorso a tassi finanziari non di mercato, essendo conseguenti ad un approccio di tipo prevalentemente etico; la terza muove dal rilievo che un’importante variabile è rappresentata dall’impiego, in futuro, di nuove tecnologie<sup>11</sup>.

## **2. Perimetro di applicazione della sostenibilità ambientale: aria, suolo, rifiuti, biodiversità, energie da fonti rinnovabili, parchi e risorse naturali**

Nel perimetro della sostenibilità rientra, in primo luogo, una risorsa fondamentale (un *Common*) come l’acqua, con quanto rientra nel ciclo idrico, nella gestione delle risorse idriche e nelle interazioni fra acqua e suolo: l’equilibrio dei corpi idrici è aggredito dagli inquinamenti e dal sovra-sfruttamento delle acque per usi agricoli o industriali<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> In argomento, si vedano specialmente: P. DASGUPTA, *Comments on the Stern Review’s Economics of Climate Change*, Cambridge University, Cambridge, 2006; W.D. NORDHAUS, «A Review of the Stern Review on the economics of Climate», in *Journal of Economic Literature*, vol. 45, 2007, n. 3, pp. 686 ss.; M.L. WEITZMAN, *The Stern Review of the Economics of Climate Change*, Harvard University, 2007.

<sup>12</sup> Un’importante funzione, a tale riguardo, è assolta dai piani di bacino distrettuale (art. 54, comma 1, lett. z-ter, introdotto dall’art. 51, comma 1, della citata Legge n. 221/2015), i quali sono piani territoriali di settore “mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche e am-

Si considerino, in secondo luogo, non soltanto la gestione dei rifiuti<sup>13</sup>, ma anche la deforestazione e, non da ultimo, la tutela della biodiversità<sup>14</sup>: la relativa stabilità che contraddistingue gli ecosistemi è posta in discussione dalle continue aggressioni perpetrate dall'azione dell'uomo, con il rischio della presenza di minori varietà biologiche, a causa di una pluralità di fattori eterogenei, tra cui la crescita demografica e la variabilità genetica dei nuovi

---

*bientali del territorio interessato*” (art. 65, comma 1, TUA). Si rammenta che i piani suddetti, corredati dal rapporto ambientale, sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) (art. 66, comma 1, TUA).

Un nuovo strumento di attuazione degli strumenti di pianificazione per la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, di tipo consensuale, è rappresentato dai “*contratti di fiume*”, presenti in altri ordinamenti come quello transalpino, previsto dall'art. 68-bis TUA, recentemente introdotto dall'art. 59 della sopra citata Legge n. 221/2015.

<sup>13</sup> Si veda, in argomento, la Comunicazione della Commissione europea del 26 gennaio 2011, COM (2011) 21, denominata “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020*”.

<sup>14</sup> Si richiama, al riguardo, la Comunicazione della Commissione europea del 19 gennaio 2010, COM (2010) 4 definitivo, denominata “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Soluzioni per una visione e un obiettivo dell'UE in materia di biodiversità dopo il 2010*”. Si legge nell'introduzione che: “*La biodiversità, cioè la varietà di ecosistemi, specie e geni, è il capitale naturale del pianeta. È una componente a tutti gli effetti dello sviluppo sostenibile perché offre beni e servizi di vitale importanza come il cibo, la cattura del carbonio e la regolazione dei mari e delle acque in generale, che sono alla base della prosperità economica, del benessere sociale e della qualità della vita. Con i cambiamenti climatici la perdita di biodiversità è la minaccia ambientale più seria che colpisce il pianeta e che provoca significative perdite economiche e di benessere. Nel 2001 l'UE si è fissata l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità nell'UE entro il 2010. Nel 2002 ha sottoscritto l'obiettivo globale di ridurre sensibilmente la perdita di biodiversità a livello mondiale entro il 2010. Successivamente l'impegno a lottare contro tale perdita si è intensificato fino all'adozione, da parte della Commissione, di un piano d'azione UE per la biodiversità nel 2006, finalizzato ad accelerare i progressi in questo campo. Nonostante gli sforzi profusi finora, tuttavia, ci sono segnali evidenti che l'UE non riuscirà a conseguire l'obiettivo fissato*”. Il documento in esame si riferisce a due precedenti Comunicazioni: alla Comunicazione del 22 maggio 2006, COM (2006) 216, “*Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre. Sostenere i servizi eco-sistemici per il benessere umano*”; e alla Comunicazione del 16 dicembre 2008, COM (2008) 864 definitivo, “*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni. Valutazione intermedia dell'attuazione del piano d'azione comunitario sulla biodiversità*”. La sopra-citata Comunicazione del 19 gennaio 2010 delinea varie proposte per la formulazione di una visione e di un obiettivo post-2010 per l'UE, intesi ad arrestare, entro il 2020, la perdita di biodiversità e dei servizi eco-sistemici.

metodi impiegati nell'agricoltura, come i fertilizzanti e gli insetticidi.

Né può trascurarsi, ancora, che le energie da fonte rinnovabile integrano un terreno naturale di applicazione della sostenibilità ambientale, della quale si è, spesso, occupata la giurisdizione amministrativa, come è avvenuto, specialmente, per l'installazione di impianti eolici<sup>15</sup>: i quali – come attestano, fra l'altro, i rimedi esperiti, al di là delle Alpi, da parte di privati e di associazioni preposte alla tutela dell'ambiente<sup>16</sup> – sono in grado di determinare un rilevante impatto sul territorio, in una declinazione che ricomprende il paesaggio, integrante un valore di rango costituzionale (artt. 9, comma 2, e 117, commi 2, lett. s), e 3, Cost.)<sup>17</sup>.

A tale riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha affermato, di recente, che il *favor* espresso dalla normativa derivata dell'Unione, nei confronti di impianti da fonti rinnovabili, “non è di per sé espressione di un interesse pubblico in assoluto prevalente sugli altri che con lo stesso possano venire in conflitto”: con la conseguenza, secondo i giudici di palazzo Spada, che l'interesse pubblico alla conservazione degli *habitat* naturali non può ritenersi recessivo, potendo condurre, all'interno delle zone ZPS, al divieto di svolgimento di determinate attività, come l'installazione di parchi eolici<sup>18</sup>.

Infine, biodiversità ed ecosistemi trovano un collante naturale nella disciplina dei parchi e delle riserve naturali, nella cornice rappresentata dalla Legge 6 dicembre 1991, n. 394 (“*Legge quadro sulle aree protette*”). Si con-

---

<sup>15</sup> Con riguardo alle fonti di energia rinnovabile, la Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e la Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, sono state attuate nel nostro ordinamento dal D. L.vo 29 dicembre 2003, n. 387 (“*Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*”), mentre la successiva Direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso delle fonti rinnovabili è stata recepita dal D. L.vo 3 marzo 2011, n. 28 (“*Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE*”).

<sup>16</sup> Sul punto, numerose pronunzie sono riferite, in nota, da C. DESIDERI, *I paesaggi nell'esperienza giuridica francese*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 329-330, tra le quali, specialmente: *Court Administrative d'Appel Marseille*, 28 giugno 2007, *Société d'exploitation Energie Sud*, in *Environnement*, 2007, pp. 31 ss. Le torri eoliche previste, alte quasi 100 metri, avrebbero deturpato il paesaggio circostante, in presenza di monumenti di rilevante interesse storico e/o archeologico.

<sup>17</sup> F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 889 ss.

<sup>18</sup> Così, C. Stato, Sez. IV, n. 83/2016, cit.

sideri, a tale riguardo, l'inclusione di un'area terrestre, fluviale, lacuale o marina in una riserva naturale trova giustificazione (e fondamento) nell'esigenza di preservare gli specifici tratti identitari della stessa e di conservare lo stato dei luoghi, tutelando gli ecosistemi e le specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, nonché le risorse genetiche e le diversità biologiche, nell'ambito di quanto dispone l'art. 2 della citata «Legge quadro»<sup>19</sup>.

Non pare più dubitabile, dunque, la capacità del principio dello sviluppo sostenibile di avviluppare spazi crescenti all'interno del diritto dell'ambiente, il quale tende a configurarsi, ormai, come un'autonoma branca del diritto, contrassegnata da *rules, principles* e, non da ultimo, istituti suoi propri<sup>20</sup>.

### **3. Potere di ordinanza nell'emergenza rifiuti ed Ente Parco Nazionale del Vesuvio: sviluppo sostenibile e finalità conservative di protezione degli ecosistemi nella sentenza n. 7472/2004 del Consiglio di Stato**

L'ampiezza e lo spettro dei settori che il principio può ricomprendere suggerisce di verificare quale ruolo esso sia in grado di esercitare, non soltanto sul sindacato di costituzionalità avente ad oggetto atti di rango legislativo, ma, specialmente, su quello che investe la legittimità degli atti amministrativi, come si inferisce anche dal tenore del III alinea del già citato art. 3-*quater*, comma 2, TUA, il quale identifica nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile la *clef de voûte* per la risoluzione delle questioni involgenti specifici profili ambientali.

In proposito, non può farsi a meno di considerare che la giurisprudenza amministrativa, in modo progressivo e in misura crescente, si è appropriata della nozione di sostenibilità dello sviluppo. Ciò emerge da un indirizzo, in via di consolidamento, il quale tiene conto dell'impatto che le attività economiche sono in condizione di produrre sulla biosfera, sugli ecosistemi e sul paesaggio. Il che, come è naturale, avviene, per lo più, nell'ambito di procedimenti preposti, in modo specifico, alla protezione dell'ambiente, così come potrà confermare, a tale riguardo, la seguente disamina.

Una prima pronunzia, risalente al 2004, ha ad oggetto un ricorso mediante il quale l'Ente Parco Nazionale del Vesuvio aveva adito la giurisdizione amministrativa, insorgendo avverso un provvedimento adottato dal Prefetto

---

<sup>19</sup> In argomento, da ult., *C. Stato, Sez. V*, 17 febbraio 2016, n. 637.

<sup>20</sup> AA.VV., *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, a cura di M. Immordino e N. Gullo, Napoli, 2008.

di Napoli, in veste di commissario delegato per l'emergenza rifiuti, in virtù dell'ordinanza emessa, il 2 maggio 1997, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La decisione riferita, nel riformare le statuizioni rese dal primo giudice, ha escluso la riattivazione di una discarica dismessa, situata all'interno dell'area protetta.

I giudici di palazzo Spada hanno fondato il proprio convincimento sulle finalità conservative di protezione degli ecosistemi perseguite dalla citata Legge n. 391/1991, affermando che ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente deve essere *“valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da ritenersi preminente”*, con la conseguenza che, *“in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette”*, dovrebbe farsi riferimento alla nozione di *“protezione sostenibile”*, suscettibile di scongiurare la *“compromissione di equilibri essenziali per la collettività”*.

La decisione si segnala per l'indubbio interesse che essa suscita e per l'originalità con cui viene affrontata la tematica: se pare condivisibile il complessivo impianto argomentativo contenuto nel *decisum*, desta non poche perplessità la contrapposizione – in esso contenuta – fra *“protezione sostenibile”* e *“sviluppo sostenibile”*, inteso, quest'ultimo, come una *“prospettiva rovesciata”* ovvero come *“sfruttamento dell'eco-sistema compatibile con esigenza di protezione”*<sup>21</sup>.

#### **4. Sostenibilità dello sviluppo e semplificazione amministrativa nelle energie da fonti rinnovabili**

L'argomento è stato affrontato con maggior frequenza dopo l'entrata in vigore del D. L.vo n. 152/2006, come è pienamente comprensibile, specie in considerazione della disposizione sopra esaminata, contenuta nel comma 2 dell'art. 3-*quater*.

Non di meno, la sostenibilità – tanto dello sviluppo, quanto della *“protezione”*, secondo il precedente appena richiamato – è entrata in gioco allorché la giurisdizione amministrativa si è occupata di talune discipline di settore, come è avvenuto, ad esempio, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, nel quadro delle politiche europee, con specifico riguardo al mercato interno, alla sicurezza dell'approvvigionamento, alle reti energetiche e alle politiche esterne (artt. 114, § 3, 122, 170-172 e 216 ss. TfUE)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> C. Stato, Sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472.

<sup>22</sup> Delle suddette fonti, rientranti nell'ambito della produzione, del trasporto e della di-

Con riguardo al procedimento previsto per il rilascio dell'autorizzazione alla produzione di energie da fonti rinnovabili<sup>23</sup>, il quadro regolativo di rife-

---

stribuzione nazionale dell'energia, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., si è occupata la Corte costituzionale, la quale ha dichiarato illegittime talune disposizioni adottate da Regioni a statuto ordinario, considerando l'art. 12, comma 4, del D. L.vo 29 dicembre 2003, n. 387 (*"Razionalizzazione e semplificazione delle procedure amministrative"*) *"norma fondamentale ... nella suddetta materia, ... ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento amministrativo"*. Così, C. cost., 1° aprile 2010, n. 124, soggiungendo *"che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (Direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE, e Direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili"*. Nello stesso senso: C. cost., 9 novembre 2006, n. 364; C. cost., 2 novembre 2009, n. 282; C. cost., 11 ottobre 2012, n. 224; C. cost., 5 giugno 2013, n. 117; C. cost., 2 luglio 2014, n. 189.

Si confronti, da ult., C. Stato, Sez. III, 15 aprile 2016, n. 1352, secondo cui l'art. 6, comma 2, allegato II, del D. L.vo 30 maggio 2008, n. 115 (*"Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE"*) *"si inserisce in una normativa che mira alla tutela dell'ambiente ed al miglioramento dell'efficienza negli usi finali dell'energia; la sua ratio ha dunque, carattere ambientale, ed è legata all'opportunità di conseguire un più rapido adeguamento dei servizi di energia ai sopravvenuti parametri di efficienza energetica"*. (La Direttiva richiamata è la *"2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio"*).

Sulla semplificazione amministrativa, fra gli altri: E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 334 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 703 ss.; L. CESARINI, *Divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, obblighi del responsabile e sindacato di ragionevolezza del giudice*, in *Rass. giur. umbra*, 1999, pp. 288 ss.; G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, II, pp. 138 ss.; R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, pp. 323 ss.; S. AMOROSINO, *Semplificazione amministrativa e «sistema Italia»*, Milano, 2006; M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, II, pp. 37 ss.; S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 437 ss.; R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, pp. 265 s.; G. PERICU, *Brevi note in tema di efficienza e doverosità dell'azione amministrativa*, ora in *Scritti scelti*, Milano, 2009, pp. 919 ss.; M. CAFAGNO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in *AA.VV.*, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012, pp. 493 ss.

<sup>23</sup> Si vedano, ad es.: *TAR Campania, Napoli-Sez. II*, 12 novembre 2010, n. 24192; *TAR Sardegna, Cagliari-Sez. I*, 14 gennaio 2011, n. 28, e *TAR Toscana, Sez. II*, 7 aprile 2011,

rimento, rappresentato dalle Direttive europee attuate dal legislatore nazionale, è stato ricondotto al principio dello sviluppo sostenibile, ritenuto come la naturale cornice della materia e, in particolare, del regime contenuto nell'art. 12 D. L.vo n. 387/2003<sup>24</sup>.

D'altra parte, non si può fare a meno di ricordare, in proposito, come l'art. 13, § 2, della Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso delle fonti rinnovabili, disponga che *“le procedure siano semplificate e accelerate”*, *“le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione delle licenze siano oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazione”* e, infine, *“le procedure di autorizzazione”* siano *“semplificate e meno gravose”* (lett. c, d, f)<sup>25</sup>.

## 5. Lo sviluppo sostenibile a presidio dei procedimenti di VIA, VAS e AIA

Ma un più ampio filone giurisprudenziale va registrato, ormai, in tema di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS) e di autorizzazione integrata ambientale (AIA): i giudici amministrativi sono orientati, in misura crescente, a ricondurre tali istituti alla sostenibilità dello sviluppo.

Così, si è considerato che *“la VIA non può essere intesa come limitata alla verifica della astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma si sostanzia in una analisi comparata tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio economica, tenuto conto delle alternative praticabili e dei riflessi della stessa «opzione zero»”*<sup>26</sup>.

---

n. 629. In argomento, specialmente: M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, pp. 25 ss.; L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. II, Napoli, 2013, pp. 963 ss.; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, ivi, pp. 1243 ss.; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, ivi, vol. III, pp. 1517 ss.

<sup>24</sup> Così, *TAR Toscana, Sez. II*, 7 aprile 2011, n. 629, avente ad oggetto il diniego, opposto dalla Provincia di Pisa, all'autorizzazione unica alla costruzione e all'utilizzo di un impianto fotovoltaico. Come si legge, nella pronunzia riferita: *“nell'ottica europea improntata al principio dello sviluppo sostenibile, il legislatore nazionale ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, mediante il D. Lgs. n. 387/2003”*.

<sup>25</sup> Si confronti, sul punto, M. COCCONI, *op. cit.*, pp. 33 ss.

<sup>26</sup> *C. Stato, Sez. V*, 2 ottobre 2014, n. 4928. Il medesimo *dictum*, sul punto, richiama: *C.*

Ancora, si è riconosciuta – sempre testualmente – “*la possibilità di bocciare progetti che arrechino*” un “*vulnus non giustificato da esigenze produttive, ma suscettibile di venir meno, per il tramite di soluzioni meno impattanti in conformità al criterio dello sviluppo sostenibile e alla logica della proporzionalità tra consumazione delle risorse naturali e benefici per la collettività che deve governare il bilanciamento di istanze antagoniste*”<sup>27</sup>.

La giurisprudenza amministrativa si è indirizzata, sempre più, a identificare nel principio dello sviluppo sostenibile, ora codificato nell’art. 3-*quater* TUA, il parametro di riferimento per l’applicazione della procedura di VIA<sup>28</sup>.

Non diversamente, si è ritenuto che gli artt. 23-26 TUA, nel disciplinare il procedimento di VIA, presuppongano una “*mediazione fra interessi articolati e variegati*”..., “*che coinvolge interessi costituzionalmente protetti (all’ambiente ed allo sviluppo sostenibile)*”<sup>29</sup>. Ancora, il Consiglio di Stato ha individuato nella VAS, così come nella VIA, la concorrente “*finalità di assicurare che l’attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile (art. 4, comma 3, codice ambiente)*”<sup>30</sup>.

---

*Stato, Sez. VI*, 17 maggio 2006, n. 2851, *C. Stato, Sez. VI*, 22 febbraio 2007, n. 933; *C. Stato, Sez. V*, 22 giugno 2009, n. 4206; *C. Stato, Sez. IV*, n. 4246/2010, *cit.*; *C. Stato, Sez. V*, 31 maggio 2012, n. 3254; *C. Stato, Sez. IV*, 22 gennaio 2013, n. 361.

<sup>27</sup> *C. Stato, Sez. IV, cit.*, n. 4928/2014, *cit.* La pronuncia si segnala anche per le differenze rimarcate “*tra valutazione di impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale, evidenziando che mentre la prima si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all’utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto (e più in generale dell’opera da realizzare), la seconda – introdotta nel nostro ordinamento in attuazione della direttiva 96/91/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento – è atto che sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell’azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, e incide quindi sugli aspetti gestionali dell’impianto (C. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2012, n. 5292)”. Come è noto, la Direttiva 96/91/CE del Consiglio del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento (IPPC – *integrated pollution prevention and control*), è confluita, prima, nella Direttiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento e, poi, nella Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) (rifusione). Sulla VIA, per tutti: F. FONDERICO, *Valutazione d’impatto ambientale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, a cura di S. Cassese, Milano, 2006.*

<sup>28</sup> *C. Stato, Sez. IV, cit.*, n. 4246/2010, *cit.*

<sup>29</sup> *TAR Lazio, Roma-Sez. II*, 8 settembre 2010, n. 32176.

<sup>30</sup> *C. Stato, Sez. IV*, 20 maggio 2014, n. 2569.

Di nuovo, i giudici di palazzo Spada hanno riaffermato questa conclusione, pur puntualizzando che, mentre la VAS concerne la pianificazione e la programmazione alle quali l'amministrazione è obbligata ... così da favorire l'emersione dell'interesse ambientale<sup>31</sup>, *“la VIA concerne i singoli progetti ed è necessaria ai fini della verifica dell'entità dell'impatto ambientale, in guisa da stimolare soluzioni mitigative da valutare secondo il principio dello sviluppo sostenibile, sino all'opzione «zero», qualora l'impatto non sia evitabile neanche con l'adozione di cautele”*<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Si confronti anche *C. Stato, Sez. IV*, n. 4151/2013, *cit.*, secondo cui la VAS integra uno strumento diretto ad anticipare la valutazione della compatibilità ambientale ad un momento anteriore all'adozione di piani e programmi, *“in una prospettiva globale di sviluppo sostenibile”*.

<sup>32</sup> *C. Stato, Sez. IV*, 26 febbraio 2015, n. 975.



## Capitolo 7

# Sostenibilità, sviluppo, ambiente: considerazioni conclusive

Sommario: 1. I principi giuridici tra rango ed effetti. – 2. La sostenibilità tra lettura etica e lettura economica. – 3. Sviluppo e crescita economica tra accezione «forte» e accezione «debole» del principio. – 4. Principi giuridici dell'ambiente ed esercizio dei poteri autoritativi (cenni). – 5. Controllo di legittimità costituzionale, interpretazione adeguatrice e interpretazione costituzionalmente orientata. – 6. *Segue*: art. 8, § 1, Convenzione EDU, tutela dell'ambiente e sindacato di costituzionalità nelle «sentenze gemelle». – 7. *Segue*: l'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e la recente Ad. plen. n. 2/2015. – 8. Sostenibilità dello sviluppo e interpretazione del diritto derivato dell'Unione nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo. – 9. Il principio generale del diritto come parametro di legittimità degli atti amministrativi nei procedimenti preposti alla tutela ambientale.

### 1. I principi giuridici tra rango ed effetti

Nell'ambito dei principi del diritto non può farsi a meno di considerare la natura delle fonti giuridiche da cui promanano. Spesso, queste sono rappresentate da norme di rango legislativo. In tale evenienza appare più sfumata la configurabilità di una alterità ontologica fra norma giuridica e principi generali del diritto, intesi in una accezione definibile come «debole»<sup>1</sup>. Talora, invece, ai medesimi principi deve riconoscersi un rango più elevato, come avviene sia quando sono germinati da norme di rango costituzionale, sia quando hanno fonte nel diritto dell'Unione.

Qualche volta, ancora, così come avviene nel caso delle norme contenute nella Convenzione EDU e nei relativi Protocolli, la loro primazia esprime effetti non sempre chiari ovvero di intensità variabile. Ciò può dipendere da un'elaborazione giurisprudenziale ondivaga e cangiante; o, ancora, da un conflitto che oppone le Corti, quando viene meno un dialogo costruttivo.

---

<sup>1</sup> Secondo una accezione «forte», invece, “*i principi non sono norme, essi sono altro da norme*” (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., p. 272).

Questo sembra essere il caso, sopra riferito, del crescente contrasto fra il giudice delle leggi e la Corte di Strasburgo.

Le riflessioni appena svolte fungono da premessa ad un duplice rilievo, che investe la sostenibilità dello sviluppo, alla quale è dedicato il presente contributo: da un lato, l'art. 3, § 3, TUE ne costituisce la base giuridica; dall'altro lato, poi, la speciale relazione che lo collega all'ambiente impone di considerare come l'art. 8, § 1, della Convenzione EDU sia interpretato dalla Corte di Strasburgo in modo da accordare tutela all'ambiente medesimo.

Anche questo consente di affermare che al principio in oggetto compete un ruolo non comparabile a quello assolto da altri principi, i quali, parimenti, sono preposti all'esercizio di analoghe funzioni di *policy*, ma nel diritto dell'Unione sono contemplati in altra sede e, segnatamente, nell'art. 191, § 2, TfUE: inoltre, se l'ordinamento nazionale riconosce lo sviluppo sostenibile, come avviene, specialmente, nell'art. 3-*quater* TUA, presiedendo, in base al II alinea, l'esercizio dell'azione autoritativa, la sua coniugazione, non di meno, non appare, di certo, in grado di contravvenire a quella accreditata nel diritto europeo.

## 2. La sostenibilità tra lettura etica e lettura economica

La tentazione che sembra affiorare, qualche volta, è quella di porre in dubbio la valenza analitica del principio e, specialmente, la capacità dello stesso di incidere sul processo decisionale.

Gli studiosi del diritto paiono, in prevalenza, orientati a favore di una lettura «etica» dello sviluppo durevole, massimizzando il valore solidaristico che esso esprime, consustanziale al «patto» inter-generazionale che lo permea<sup>2</sup>, il quale, peraltro, non presuppone, né allude – come si è detto – ad alcuna forma di «contrattualità».

Questa tesi, cogliendo una parte di verità, ha anche il pregio di essere munita di un solido ancoraggio all'art. 2 Cost. Non di meno, solidarismo ed eticità non implicano la sterilizzazione di altre letture che il principio, alla luce del suo significato più intimo, è in grado di esprimere. Il che viene attestato, fra l'altro, dall'attenzione prestata ad esso da studiosi di discipline non giuridiche.

Si è anche osservato che la sostenibilità valorizza elementi come l'equili-

---

<sup>2</sup>F. FRACCHIA, *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, cit.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit.

brio e la continuità, mentre lo sviluppo significa trasformazione, cambiamento e dinamicità<sup>3</sup>. Sicché, lo sviluppo durevole rischia di rappresentare una sorta di ossimoro, pervenendosi alla conclusione secondo la quale il sintagma risulterebbe composto da due espressioni suscettibili di essere considerate non soltanto non riconducibili ad un'endiadi, ma, anzi, scindibili, in quanto espressive di due nozioni distinte, se non, addirittura, antitetiche.

Vero è che la sostenibilità sembra esprimere uno spettro più ampio, alla cui radice risiede la compresenza di una pluralità di elementi che si combinano e si intrecciano indissolubilmente: il *fil rouge* appare identificabile nella dimensione diacronica nella quale vanno collocate le attività umane, nel quadro di un impegno gravante sulle generazioni attuali a beneficio di quelle future; un impegno, codesto, coesenziale ad un pianeta globalizzato, nel quale l'imperativo categorico è rappresentato dal mantenimento delle risorse esistenti, mediante la preservazione di un sostanziale equilibrio fra gli *inputs* e gli *outputs*.

### **3. Sviluppo e crescita economica tra accezione «forte» e accezione «debole» del principio**

In particolare, l'aggettivo «sostenibile» qualifica il sostantivo «sviluppo», integrante un concetto squisitamente macro-economico, all'interno del quale si registra un vivace dibattito che oppone differenti scuole economiche.

Nella lettura «forte», condivisa dagli studiosi dell'economia ambientale, lo sviluppo si pone in una relazione di radicale alterità rispetto alla crescita economica, giungendosi a propugnare una crescita pari a zero, se non, addirittura, una crescita negativa: nell'angolazione considerata, lo sviluppo si connota sul piano qualitativo, opponendosi ad un dato quantitativo come la crescita, il cui misuratore è rappresentato da un indicatore come il *gross domestic product* (GDP).

Senonché, il nucleo del principio non sembra in grado di subire una smentita in una lettura «debole», nella quale la crescita del prodotto interno lordo mantiene intatta la sua capacità di parametrare il grado di benessere di una nazione, oltre che di promuovere un riequilibrio nella distribuzione dei redditi, integrante un argomento di scottante attualità: ciò che conta è che la crescita risulti armoniosa ed equilibrata, mediante la sostituzione delle risorse utilizzate, in modo che lo *stock* di capitale si mantenga costante.

---

<sup>3</sup> A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, cit., p. 70.

Solamente in questa prospettiva sostenibilità e sviluppo tendono a scolorire le proprie differenze e a comporre ogni conflitto ed ambiguità per confluire in un concetto unitario, nel quale vi è, comunque, preminenza della sostenibilità e recessività, invece, dello sviluppo. Questa conclusione trova espressione nell'opzione a favore della formula della «sostenibilità dello sviluppo», a discapito da quella corrente, rinvenibile nel tessuto normativo.

#### **4. Principi giuridici dell'ambiente ed esercizio dei poteri autoritativi (cenni)**

Si è anche osservato come il principio in esame enunci un concetto il cui nucleo permane avulso dal diritto: questo avviene, del resto, anche per altri principi giuridici, specie in materia ambientale, come nel caso della precauzionalità.

La crisi della regolatività viene, talora, imputata al ricorso a categorie metagiuridiche: ciò può determinare una contrazione della legalità sostanziale, non diversamente da come avviene in seguito all'impiego di strumenti flessibili ed elastici quali sono i principi del diritto.

Dottrina e giurisprudenza, tuttavia, tendono ad accreditare la tesi secondo cui il *deficit* di legalità sostanziale troverebbe un efficace correttivo nella crescente legalità procedurale: questa plausibile ragione sarebbe alla base delle più recenti scelte normative che impongono e valorizzano una più ampia partecipazione, il rafforzamento delle garanzie del contraddittorio, una più accurata selezione degli interessi e l'adozione della scelta in ragione di un'istruttoria adeguata e congruente.

Tale fenomeno, da una parte, viene accostato, frequentemente, all'espansione di un diritto giudiziario, dove il precedente acquisisce una funzione essenziale, in grado di vincolare o, quanto meno, dirigere il processo decisionale; dall'altra parte, poi, contrassegna l'azione procedimentale preposta alla tutela degli interessi ambientali, nella quale i principi giuridici assolvono ad un ruolo intenso e pregnante nella parametrizzazione della legittimità dell'esercizio dei poteri autoritativi.

Sostenibilità e sviluppo, non ostante una gestazione e una diffusione crescente in ambiti estranei al mondo del diritto, fanno, così, ingresso nel medesimo, fino ad assumere un ruolo eminente nell'ambito delle discipline preposte alla tutela della biosfera, degli ecosistemi e del paesaggio.

## 5. Controllo di legittimità costituzionale, interpretazione adeguatrice e interpretazione costituzionalmente orientata

In proposito, nel corso dell'analisi condotta sono emersi alcuni filoni giurisprudenziali, muniti di un'ampia forza espansiva.

Innanzitutto, la sostenibilità dello sviluppo è in grado di costituire da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale: in un conflitto che opponeva lo Stato ad una Regione, il giudice delle Leggi, nel vagliare le norme che si assumevano lesive delle competenze legislative dello Stato, ha preso in esame il regime della pesca, considerando che la fauna ittica costituisce una risorsa naturale limitata, la quale, come tale, deve essere posta in condizione di riprodursi<sup>4</sup>.

Questa conclusione implica alcuni corollari, che si innestano in quelli che vengono ritenuti elementi di controllo diffuso utilizzati dalle giurisdizioni, a cui compete il dovere e il potere di interpretare la norma giuridica di rango ordinario: ci si intende riferire, da un lato, alle sentenze definite come «interpretative di rigetto», che sconfessano, in quanto inadeguata, l'esegesi propugnata nell'ordinanza di rimessione alla Corte della questione di costituzionalità<sup>5</sup>; e, dall'altro lato, al dovere, gravante sul giudice remittente, di premurarsi ad elaborare un'interpretazione adeguatrice della norma sospettata di incostituzionalità.

Se tale tentativo non risulta esperito ovvero se il giudice remittente non ha giustificato, in modo convincente, le ragioni del suo insuccesso, la questione di costituzionalità va dichiarata inammissibile<sup>6</sup>; qualora, invece,

<sup>4</sup> Il riferimento è a *C. cost.*, n. 81/2007, cit.

<sup>5</sup> Si veda, ad es., *C. cost.*, 22 ottobre 1996, n. 356, con nota di E. LAMARQUE, *Una sentenza «interpretativa di inammissibilità»?*, in *Giur. cost.*, 1996, I, p. 3107.

<sup>6</sup> M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi apparsi nella rivista «Giurisprudenza costituzionale»*, in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, pp. 903 ss. Si vedano già, fra gli altri, due grandi Maestri del diritto costituzionale: V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1956, 929 ss.; ID., *Ancora delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, ivi, 1965, pp. 91 ss.; C. ESPOSITO, *Compatibilità delle disposizioni di legge con la Costituzione e interpretazione della legge*, ivi, 1958, pp. 571 ss.

La Corte è solita dichiarare inammissibile una questione di costituzionalità, quando rileva che essa non è diretta a risolvere un dubbio di costituzionalità, ma a ricevere un improprio avallo ad una determinata interpretazione della norma censurata dal giudice del merito. Da ult., *C. cost.*, 26 maggio 2015, n. 92, in *Giur. cost.*, 2015, p. 784, secondo cui il giudice remittente

l'interpretazione conforme alla Costituzione non sia possibile ovvero risulti

si sarebbe sottratto al doveroso tentativo di sperimentare un'interpretazione costituzionalmente orientata. La questione investiva l'art. 21-octies Legge 7 agosto 1990, n. 241 (*"Nuove norme sul procedimento amministrativo"*), così come modificata dall'art. 14 Legge 11 febbraio 2005, n. 15 (*"Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa"*), nella parte in cui non consentirebbe l'integrazione in sede processuale della motivazione del provvedimento amministrativo impugnato.

Sulla predetta disposizione, tra gli altri: E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2005, pp. 628 ss.; G. BERGONZINI, *Art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 231 ss.; M. MIDIRI, *L'art. 21-octies della legge sul procedimento amministrativo è una disposizione di carattere sostanziale o processuale?*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, pp. 254 ss.; F. VOLPE, *La non annullabilità dei provvedimenti amministrativi illegittimi*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, pp. 340 ss.; A. FABRI, *Natura sostanziale o processuale del divieto di annullamento per vizi formali o procedurali*, *ivi*, 2008, pp. 1056 ss.; R. DIPACE, *L'annullamento tra tradizione e innovazione; la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, *ivi*, 2012, pp. 1316 ss.; L. MICHELOTTI, *I vizi formali in base all'art. 21 octies della legge 241/1990*, *ivi*, 2014, pp. 187 ss. Sui rapporti fra art. 21-octies e l'art. 41 CDUE, da ult., P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, pp. 263 ss., anche per gli ampi richiami alla bibliografia esistente sull'argomento.

Sempre per l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità sottoposte al vaglio della Corte, in quanto ritenute questioni di carattere meramente interpretativo, si vedano anche le recenti *C. cost.*, 13 maggio 2015, n. 78, e *C. cost.*, n. 3/2015, cit., quest'ultima investita dell'individuazione del momento in cui iniziano a decorrere gli effetti di legge, in seguito al deposito della sentenza.

Non può farsi a meno di ricordare, inoltre, come la Corte regolatrice del diritto sia orientata a circoscrivere gli effetti ricollegabili alle sentenze c.d. «interpretative di rigetto», in riferimento agli artt. 136, comma 1, Cost., e 30, comma 3, della già citata Legge n. 87/1953.

Tali effetti, in particolare, anziché dispiegarsi *erga omnes*, sono considerati «negativi», consistendo *"nell'imperativo di non applicare la «norma» ritenuta non conforme al parametro costituzionale evocato e scrutinato dalla Corte costituzionale, in quanto il generale dovere di tutti i giudici di interpretare le disposizioni di legge ordinaria secundum Constitutionem diviene ancora più stringente allorquando -come nella specie- l'interprete «ultimo» della Costituzione si sia già pronunciato al riguardo, nel merito, sia pure con una sentenza fondata su una diversa interpretazione della disposizione censurata in senso conforme alla Costituzione. Vincolo esclusivamente «negativo» appunto, tale da non ledere la «libertà» dei giudici di interpretare ed applicare la legge (art. 101 Cost., comma 2) e, conseguentemente, neppure la funzione di nomofilachia attribuita alla Corte di cassazione dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario"* (Cass., Sez. un., 16 dicembre 2013, n. 27986).

Si veda, in argomento, TAR Abruzzo-L'Aquila, 4 febbraio 2005, n. 54, in *Foro amm.*, 2005, p. 554, il quale è giunto ad affermare che le «sentenze interpretative di rigetto» sarebbero destituite di un effetto vincolante, sia perché l'efficacia assisterebbe solo il dispositivo, che si limita a respingere la questione di costituzionalità e non riguarda i motivi per i quali è stato deliberato, sia perché tali sentenze non determinano un vincolo generale per i giudici comuni, né tanto meno per le pubbliche amministrazioni.

non compatibile con la formulazione della disposizione di Legge sospettata di incostituzionalità, allora, inevitabilmente, si rende necessario fare luogo all'incidente di legittimità costituzionale<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda, da ult., *C. cost.*, 19 febbraio 2016, n. 36, precisando che: *“L’obbligo di addivinare ad un’interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all’incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). L’interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un’indubbia priorità su ogni altra (sentenza n. 49 del 2015), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell’esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale”*. Nel *decisum*, i giudici della Consulta erano chiamati a scrutinare la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2-bis e 2-ter, della Legge 24 marzo 2001, n. 89 (*“Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile”*), come aggiunti dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83 (*“Misure urgenti per la crescita del Paese”*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 7 agosto 2012, n. 134 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese”*), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 Convenzione EDU. Nella pronunzia richiamata il giudice delle leggi ha giudicato fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento disciplinato dalla Legge n. 89/ 2001 nel primo e unico grado di merito, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione EDU.

Ha anche soggiunto che *“dalla giurisprudenza europea consolidata si evince (sentenza n. 49 del 2015) il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all’equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell’amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi contro Italia; sentenza 27 settembre 2011, CE.D.I.S.A Fortore snc Diagnostica Medica Chirurgica contro Italia; sentenza 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli contro Italia)*.

*Ne consegue che l’art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell’equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale”*.

L’Avvocatura generale dello Stato aveva eccepito l’inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto i giudici *a quibus* non avrebbero adottato un’interpretazione costituzional-

Alla luce delle premesse che precedono, sostenibilità e sviluppo, in primo luogo, possono fungere allo scopo di individuare un'interpretazione costituzionalmente orientata<sup>8</sup>, in grado di risolvere i dubbi di legittimità costituzionale che, in una determinata controversia, investono una norma giuridica regolatrice dell'ambiente e della sua tutela giuridica; in secondo luogo, l'esperimento infruttuoso – nell'ordinanza di rimessione – di una simile ricerca impone al giudice delle leggi di fare esercizio del suo potere demolitorio, dopo avere constatato l'impossibilità di una saldatura fra la norma di Legge impugnata e quella costituzionale.

Resta in disparte, ovviamente, una questione assai dibattuta: ossia se l'«interpretazione conforme» integri – o meno – un «terzo requisito» del giudizio di legittimità in via incidentale; ovvero se si tratti di un mero presupposto della valutazione sulla rilevanza della questione e sulla sua non manifesta infondatezza<sup>9</sup>.

## **6. *Segue*: art. 8, § 1, Convenzione EDU, tutela dell'ambiente e sindacato di costituzionalità nelle «sentenze gemelle»**

Vanno considerati, a questo punto, due ulteriori argomenti, il primo dei quali investe ancora, sebbene sotto un differente profilo, il giudizio di controllo della legittimità costituzionale.

Non può farsi a meno di ricordare come, in seguito all'indirizzo inaugurato dalle «sentenze gemelle» dei giudici della Consulta, le norme della Convenzione EDU risultino interposte nel giudizio di costituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. Si è anche precisato, però, come il successivo corso abbia registrato la germogliazione di «contro-limiti» crescenti, tali da circoscrivere l'efficacia attribuibile alle pronunzie della Corte di Strasburgo.

---

mente conforme delle disposizioni impugate, le quali si sarebbero limitate ad introdurre un parametro non vincolante per il giudice.

<sup>8</sup> Anche le giurisdizioni, seguendo l'insegnamento del giudice delle Leggi, esperiscono una interpretazione costituzionalmente orientata. Così, ad es., *Cass.*, 31 luglio 2015, n. 16276, secondo cui l'art. 23 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (“*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*”), non esclude la responsabilità del pubblico dipendente a fronte della lesione di interessi legittimi. Non diversamente, *Cass.*, 4 aprile 2014, n. 7981, secondo cui l'interpretazione della legge assolve anche ad una funzione adeguatrice, la quale privilegia la coerenza della norma e del sistema, rispetto al criterio interpretativo letterale.

<sup>9</sup> In argomento, tra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., pp. 259 ss.

La trasformazione del dialogo in un conflitto fra le Corti non preclude, tuttavia, di tenere conto del fatto che i giudici di Strasburgo hanno interpretato estensivamente l'art. 8, § 1, Convenzione EDU, che riconosce il diritto della persona "al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza", in guisa tale da estenderlo all'ambiente e alla tutela contro gli inquinamenti: se, come si è sostenuto, sviluppo e sostenibilità sono coesenziali alla nozione e alla tutela dell'ambiente, del quale integrano un generale tratto identitario, è possibile sostenere che la norma evocata dalla Convenzione lo ricomprenda, come sembrerebbe desumersi da alcuni casi investiti dalla cognizione della Corte di Strasburgo.

Merita ricordare, infatti, come quest'ultima abbia riconosciuto la protezione accordata dall'art. 8, § 1, laddove il pericolo per la salute delle persone conseguiva all'insediamento di un impianto per il trattamento di scorie nocive e tossiche, installato in un'area ritenuta inidonea, senza espletarsi, doverosamente, la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>10</sup>. Si consideri, ancora, che la medesima Corte ha escluso l'applicabilità della norma in questione, nel caso in cui l'obbligo di demolizione di un edificio privato era stato adottato da un'autorità pubblica, realizzato in violazione di vincoli di inedificabilità posti per fare fronte alla deforestazione<sup>11</sup>.

## **7. Segue: l'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e la recente Ad. plen. n. 2/2015**

I giudici della Consulta – lo si ricorda – hanno ritenuto che le disposizioni contenute nella Convenzione EDU, intese a valorizzare diritti e libertà fondamentali delle persone, permangono, pur sempre, norme internazionali pattizie: queste vincolano lo Stato, ma non sono in grado di produrre effetti diretti nell'ordinamento interno.

Ancora, in base alle «sentenze gemelle»<sup>12</sup>, il I alinea dell'art. 117 Cost. impone l'osservanza dei vincoli derivanti dal diritto costituzionale pattizio, nell'interpretazione, spesso evolutiva, che le stesse ricevono dalla Corte europea.

Se così è, il citato art. 8, § 1, ritenuto comprensivo della sostenibilità dello sviluppo, appare in grado di integrare un parametro del giudizio di costi-

---

<sup>10</sup> Corte EDU, Sez. III, 2 novembre 2006, *Giacomelli*, cit. Si veda anche Corte EDU, I Sezione, 9 giugno 2005, *Fadeieva*, cit.

<sup>11</sup> Corte EDU, Sez. II, 27 novembre 2007, *Hamer*, cit.

<sup>12</sup> C. cost. nn. 347 e 348/2007, citt.

tuzionalità della Legge statale o regionale, accordando ai diritti fondamentali una tutela multilivello. Anche se il successivo corso della Corte costituzionale, segnando una crescente frattura con i *dicta* dei giudici di Strasburgo, non consente –almeno in una prospettiva di breve termine – di pronosticare uno sviluppo fecondo delle norme EDU nell’ambito appena considerato.

La configurabilità dell’art. 46 Convenzione EDU come un sistema chiuso, in base al quale, da una parte, l’interpretazione delle sentenze della Corte sono a questa riservate e, dall’altra parte, il controllo sulla loro esecuzione compete al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa hanno congiuntamente indotto la nostra giurisprudenza ad escludere la proponibilità del ricorso per ottemperanza, ai sensi dell’art. 112 c.p.a.<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Da ult., *C. Stato*, Sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2866, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 25, con osservazioni di M. FILICE. In senso conforme anche *TAR Lazio-Roma*, Sez. I, 9 settembre 2004, n. 9564, e *Cass.*, Sez. un., 16 maggio 2013, n. 11826. La letteratura sul giudizio di ottemperanza è vasta e, pertanto, si reputa sufficiente richiamare i seguenti riferimenti essenziali, che precedono l’entrata in vigore del codice del processo amministrativo: M. NIGRO, *Sulla natura giuridica del processo di cui all’art. 27 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, pp. 297 ss.; ID., *Il giudicato amministrativo e il processo di ottemperanza*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° Anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, pp. 83 ss.; G. VERDE, *Osservazioni sul giudizio di ottemperanza alle sentenze dei giudici amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, pp. 642 ss.; A.M. SANDULLI, *Il problema dell’esecuzione delle pronunce del giudice amministrativo*, in *Dir e soc.*, 1982, pp. 37 ss.; ID., *L’effettività delle decisioni giurisdizionali amministrative*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° Anniversario etc.*, pp. 322 ss.; F. BARTOLOMEI, *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo. Contributo per un nuovo processo amministrativo*, Milano, 1987; A. PAJNO, *Il giudizio di ottemperanza come processo di esecuzione*, in *Foro amm.*, 1987, pp. 1645 ss.; L. MAZZAROLLI, *Il giudizio di ottemperanza oggi: risultati concreti*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, pp. 240 ss.; R. VILLATA, *Orientamenti recenti della giurisprudenza in tema di giudizio di ottemperanza*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, pp. 191 ss.; M. CLARICH, *L’effettività della tutela nell’esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, pp. 523; E. CANNADA BARTOLI, *Specialità del giudizio di ottemperanza*, in *Giur. it.*, 1999, c. 2414; A. TRAVI, *L’esecuzione della sentenza*, in *Tratt. dir. amm.*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, tomo IV, Milano, 2000, pp. 3510 ss.; R. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione*, Milano, 2003; C.E. GALLO, *Ottemperanza (giudizio di) (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, Milano, 2008. Sull’istituto, dopo il nuovo codice, sia consentito rinviare al mio scritto: *Spigolature sul nuovo giudizio di ottemperanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pp. 1291 ss. Nel nuovo quadro normativo la giurisprudenza amministrativa ha posto in luce le ambiguità che permangono nel giudizio di ottemperanza, in relazione al suo “contenuto composito”, nel quale i profili cognitori si cumulano con quelli di natura esecutiva (*C. Stato*, *Ad. plen.*, 15 gennaio 2013, n. 2, rilevando l’“attuale polisemicità del giudizio e dell’azione di ottemperanza”).

Sui provvedimenti sopravvenuti in esecuzione del giudicato amministrativo e sulla loro opponibilità entro il termine decadenziale, da ult., *C. Stato*, Sez. III, 22 giugno 2016, n. 2679.

Non di meno, non possono sottacersi le potenzialità sottese all'interpretazione conforme alla Convenzione, valorizzata, fra l'altro, da una recente pronuncia resa dall'Adunanza plenaria, che ha rimesso al giudice delle Leggi una questione di legittimità costituzionale<sup>14</sup>. Vero è che la medesima Adunanza ha osservato che al giudice permane preclusa la disapplicazione delle norme di rango legislativo contrastanti con quelle contenute nella Convenzione EDU. Tuttavia, sul giudicante grava il dovere di interpretare il diritto interno in conformità alla predetta Convenzione, nel rispetto dei vincoli aventi fonte nel diritto internazionale pattizio, in osservanza all'art. 117, comma 1, Cost.

La medesima Adunanza ha anche puntualizzato che una simile interpretazione “*si rende doverosa*”, proprio in ragione dell'obbligo, costantemente ribadito dal giudice delle Leggi, di ricercare una declinazione della disposizione di Legge conforme alla Costituzione, l'impossibilità della quale integra, come si è rilevato, un requisito di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice remittente<sup>15</sup>.

---

Sulla contrapposizione degli interessi procedimentali o strumentali a quelli finali, aventi fonte nelle sentenze da ottemperare e sulla equiparabilità di una sentenza interpretativa della Corte di Lussemburgo (nel caso di specie: *CGUE, Sez. II*, 10 luglio 2014, causa C-213/13) “*ad una sopravvenienza normativa*”, suscettibile di incidere sul giudizio di ottemperanza ancora in corso, si confronti *C. Stato, Ad plen.*, 9 giugno 2016, n. 11.

La Corte, nella citata pronuncia, ha richiamato il “*giudicato a formazione progressiva*” (§ 55), che ha molto influenzato i giudici di palazzo Spada, e ha riaffermato, richiamando (al § 54) *CGCE, Sez. II*, 3 settembre 2009, causa 2/08) il *grand-arrêt Fall. soc. Olympicclub* (§ 24), il principio della “*intangibilità del giudicato*”, in quanto diretto a “*garantire tanto la stabilità del diritto e dei rapporti giuridici quanto una buona amministrazione della giustizia*” (§ 58). Alla luce di tali concorrenti rilievi è pervenuto alla conclusione secondo cui “*qualora le norme procedurali interne applicabili prevedano la possibilità, a determinate condizioni, per il giudice nazionale di ritornare su una decisione munita di autorità di giudicato, per rendere la situazione compatibile con il diritto nazionale, tale possibilità deve essere esercitata, conformemente ai principi di equivalenza e di effettività, e sempre che dette condizioni siano soddisfatte, per ripristinare la conformità della situazione oggetto del procedimento principale alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici di lavori*”.

<sup>14</sup> *C. Stato, Ad plen.*, ord. n. 2/2015, cit., che, ai sensi degli artt. 134 Cost., comma 1, L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (“*Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale*”), e 23 Legge 11 marzo 1953 n. 87 (“*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*”), ha dichiarato “*rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 106 del Codice del processo amministrativo (L. n. 104/2010) e 395 e 396 del Codice processuale civile, in relazione agli artt. 117 co. 1, 111 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo*”.

<sup>15</sup> Nella controversia in cui si è pronunciata l'Adunanza plenaria (n. 2/2015, cit.), i ricorrenti, nel richiedere la revocazione di una sentenza resa, nel 2004, dalla medesima Adunanza,

## 8. Sostenibilità dello sviluppo e interpretazione del diritto derivato dell'Unione nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo

Si è riferita anche l' idoneità della sostenibilità ambientale ad orientare l'interpretazione delle norme di rango costituzionale, laddove era controversa, fra Stato e regioni, la competenza legislativa. Senonché, una funzione non dissimile è in condizione di essere esercitata anche nei confronti degli atti appartenenti alla costellazione del diritto derivato dell'Unione.

È stato considerato, infatti, il caso in cui una giurisdizione domestica aveva sollevato una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TfUE (ex 234 TCE), al fine di conoscere se la Direttiva 92/43/CEE, consentisse “*nel caso di siti facenti parte della rete Natura 2000, la trasformazione di un sistema fluviale e lacustre antropizzato*”: ebbene, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che la Direttiva in questione dovesse essere “*interpretata alla luce dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, in virtù del quale la trasforma-*

---

za, hanno prospettato un'interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 106 c.p.a. e 395 e 396 c.p.c.: ciò, mediante il richiamo di *C. cost.*, 7 aprile 2011, n. 113, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. “*nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza penale o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte Europea dei diritti dell'uomo*”.

Le parti soccombenti nel processo deciso dalla sentenza di cui hanno richiesto la revocazione hanno fatto ricorso alla Corte EDU, la quale, “*con due sentenze del 4 febbraio 2014 (Staibano c. Italia e Mottola c. Italia) divenute definitive il 4 maggio 2014, riconoscevano sussistere una violazione degli obblighi convenzionali commessa dallo Stato italiano. In sintesi, la Corte di Strasburgo rilevava una duplice violazione dei diritti dei ricorrenti. In primo luogo, veniva accertata la violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione relativamente al diritto di accesso ad un tribunale. Affermava la Corte che, seppur il diritto di accesso ad un tribunale non sia assoluto, potendo in astratto risultare condizionato o limitato, nel caso di specie il diritto di accesso a un tribunale era risultato leso nella sua sostanza. In secondo luogo, la Corte di Strasburgo rilevava una violazione dell'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione. I giudici europei ritenevano i ricorrenti titolari di un «bene», ai sensi dell'art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione, avendo il diritto di credito dei ricorrenti una base sufficiente nel diritto interno, in quanto confermato da consolidata giurisprudenza; gli stessi erano pertanto titolari di un'aspettativa legittima al versamento dei contributi al pari dei loro colleghi. «La corte considera - si legge nella sentenza - che lo Stato non abbia garantito un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati in gioco, e che la decisione del Consiglio di Stato ha svuotato di ogni sostanza l'aspettativa legittima dei ricorrenti. Gli interessati hanno dovuto dunque sopportare un onere eccessivo ed esorbitante» ed «il Consiglio di Stato ha, de facto, privato i ricorrenti di ogni possibilità di far valere il proprio diritto di credito relativo al trattamento pensionistico»*”.

zione dell'ecosistema fluviale in contestazione presuppone la realizzazione delle condizioni imposte dalla medesima Direttiva”<sup>16</sup>.

La durevolezza dello sviluppo consente, dunque, di risolvere una questione interpretativa vertente su una Direttiva adottata in materia ambientale. Questa soluzione, tuttavia, sembra dischiudere un importante corollario, rappresentato dalla capacità del principio di integrare un parametro della validità del diritto comunitario derivato. In altri termini, sostenibilità e sviluppo, trovando fonte nel Trattato sull'Unione europea (TUE), si pongono in una posizione sovra-ordinata rispetto alle norme contenute in Regolamenti, Direttive e Decisioni.

La matrice comunitaria del principio sembra implicare un'ulteriore conseguenza: la Corte costituzionale potrebbe, a sua volta, sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Lussemburgo, laddove il principio in esame fosse invocato in un giudizio di costituzionalità<sup>17</sup>.

## **9. Il principio generale del diritto come parametro di legittimità degli atti amministrativi nei procedimenti preposti alla tutela ambientale**

In ultimo, ma non certo in ordine di importanza, non può omettersi di considerare la legittimità degli atti amministrativi sottoposta al sindacato esercitato dalla giurisdizione amministrativa. Come si confida di avere dimostrato, la *sustainability* integra uno strumento suscettibile di estendere il paradigma dell'azione autoritativa in materia di *governance* ambientale, i cui confini mobili invadono nuovi settori, come avviene, ad esempio, nella disciplina degli appalti pubblici. Cosicché, la sostenibilità ambientale convive, armonizzandosi, con i principi che presiedono tale ambito, come trova conferma, da ultimo, nei recenti interventi contenuti nel capo IV della citata Legge n. 221/2015.

---

<sup>16</sup> CGUE, Grande Sezione, 11 settembre 2012, *cit.*, §§ 134 e 139.

<sup>17</sup> C. cost., ord. 15 ottobre 2008, n. 103, che ha dichiarato ammissibile il rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE, sollevato dinanzi a sé, successivamente deciso da CGCE, Grande Sezione, 17 novembre 2009, causa C-169/08. In precedenza, per l'opposta conclusione: C. cost., ord. 29 dicembre 1995, n. 536, in *Giust. civ.*, 1996, con nota di R. BARATTA, *Rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia e Corte costituzionale*. Sulla c.d. *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC), nell'ordinamento transalpino: CGUE, Grande Sezione, 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*, § 57. In argomento, C. AMODIO, *Au nom de la loi. L'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Torino, 2012. Più in generale, sulla tematica, M.P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, *cit.*, pp. 501 ss.

L'angolazione evocata è dischiusa, specialmente, dall'art. 3-*quater*, comma 2, TUA, nel conferire una specifica connotazione alla funzione assolta dal *développement durable*, integrante un parametro di legittimità dell'esercizio dei poteri pubblici, con particolare riferimento alla *policy* ambientale regolata nella II Parte del TUA (artt. 4-52).

Si considerino, in proposito, provvedimenti di tipo ampliativo come l'autorizzazione integrata ambientale (AIA), preposta alla protezione della sostenibilità dell'ambiente e degli ecosistemi. Né diverso sembra il caso dell'attività procedimentale disciplinata dal regime della valutazione di impatto ambientale (VIA). Ancora, si abbia riguardo alla valutazione ambientale strategica (VAS) nella quale i valori ambientali, mediante la tecnica delle tutele differenziate, si combinano variamente con interessi aventi differente consistenza e disciplina, come quelli urbanistici ed edilizi, con i quali tendono a confondersi, come attestano le incertezze con le quali la giurisprudenza affronta l'argomento, allorché si occupa della legittimazione a ricorrere delle associazioni rappresentative degli interessi diffusi<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Compete al giudice amministrativo il potere di verificare la valenza squisitamente ambientale degli interessi direttamente compromessi dall'azione autoritativa, ossia l'incidenza negativa, reale o potenziale, di tale azione sugli interessi dei quali le associazioni ricorrenti vanno ritenute portatrici. Merita ricordare, in proposito, che un indirizzo diffuso non reputa sufficiente la configurabilità di una incidenza (meramente) urbanistico-edilizio sul territorio, al fine del riconoscimento di una legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste (C. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5295. Si veda anche C. Stato, Sez. IV, 9 ottobre 2004, n. 7246).

Talora, invece, la tutela ambientale viene estesa fino a ricomprendere l'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia, con l'effetto di riconoscere la legittimazione ad agire in giudizio delle associazioni ambientaliste per la tutela di interessi "ambientali in senso lato, ossia quelli comprensivi dei temi di conservazione e valorizzazione dell'ambiente latamente inteso, del paesaggio urbano, rurale, naturale, nonché dei monumenti e dei centri storici, tutti beni e valori idonei a caratterizzare in modo originale, peculiare ed irripetibile, un certo ambito geografico rispetto ad altri" (da ult., C. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839, che, ha identificato le associazioni di protezione ambientale in "una delle modalità di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost.", con l'effetto di pervenire ad una "lettura dinamica" delle attribuzioni delle stesse, "coordinata al concreto evolversi della sensibilità sociale in tema di tutela degli interessi diffusi e, finora, adespoti").

Sui requisiti generalmente utilizzati dalla giurisprudenza amministrativa per verificare la sussistenza della legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, da ult., TAR Campania, Napoli-Sez. VII, 21 aprile 2016, n. 2012. Sulla legittimazione delle associazioni preposte alla tutela dell'ambiente, *ex aliis*: C. DELL'ACQUA, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni nella legge 8 luglio 1986 n. 349*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, pp. 149 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ancora sulla nozione giuridica di ambiente e sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di atti am-*

Proprio tale legittimazione presuppone che la violazione del principio della sostenibilità dello sviluppo sia fatta valere da soggetti pubblici e privati ovvero da enti esponenziali, a fronte della lesione di situazioni sostantive proprie ovvero di interessi di cui sono adeguati portatori, senza che possa evocarsi la posizione delle generazioni future, neppure nella prospettiva di una giurisdizione oggettiva posta a presidio degli interessi pubblici<sup>19</sup>.

---

*ministrativi*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, pp. 659 ss.; M. CRESTI, *Contributo allo studio degli interessi diffusi*, Milano, 1992; G. DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art.18 della legge n. 349 del 1986*, in *Riv. giur. ed.*, 1994, II, pp. 25 ss.; M. AINIS, *Questioni di democrazia ambientale: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, pp. 217 ss.; P. DURET, *La legittimazione ex lege*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, pp. 40 ss. e, specialmente, pp. 87 ss.; N. CENTOFANTI, *La tutela ambientale nella giurisprudenza*, Padova, 2001; M. BROCCA, *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 573 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., pp. 224 ss. Sulla legittimazione a ricorrere riconosciuto ad un ente pubblico territoriale, esponenziale di una determinata collettività di cui curano gli interessi e promuovono lo sviluppo, da ult., *C. Stato, Sez. IV*, 22 febbraio 2016, n. 719.

<sup>19</sup> Sia consentito rinviare, in argomento, anche per la bibliografia, al mio scritto: M. ANTONIOLI, *La legittimazione a ricorrere degli enti pubblici tra situazioni sostantive, soggettività della tutela e funzionalizzazione dell'interesse pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, Numero speciale dedicato ad Antonio Romano Tassone, Napoli, 2015, pp. 359 ss.



## Bibliografia

- AA.VV., *Commento alla direttiva 2008/98/CE sui rifiuti*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2009.
- AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, pp. 903 ss.
- AA.VV., *Gli strumenti economici e consensuali del diritto dell'ambiente*, a cura di F. Mastragostino, Napoli, 2011.
- AA.VV., *I diritti in azione. Universalità e diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007.
- AA.VV., *I garanti delle regole*, a cura di C. Franchini-S. Cassese, Bologna, 1996.
- AA.VV., *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete «Natura 2000»*, a cura di D. Amirante, Milano, 2003.
- AA.VV., *La nuova disciplina dei rifiuti*, a cura di F. Giampietro, Milano, 2011.
- AA.VV., *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di E. Lamarque, Torino, 2015.
- AA.VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Napoli, 2006.
- AA.VV., *L'invalidità amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli-L. De Lucia, Torino, 2009.
- AA.VV., *Sviluppo sostenibile e regime giuridico dei parchi*, a cura di M. Immordino e N. Gullo, Napoli, 2008.
- M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 582 ss.
- M. AINIS, *Questioni di democrazia ambientale: il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, pp. 217 ss.
- M. AINIS-M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, III ed., Milano, 2015.
- M. ALLENA, *La rilevanza dell'art. 6 CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 569 ss.
- M. ALLENA, *Le droit à un environnement salubre: quels nouveaux enjeux Nord-Nord et Nord-Sud?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, fasc. 2, pp. 11 ss.

- G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, pp. 647 ss.
- L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. II, Napoli, 2013, pp. 963 ss.
- C. AMODIO, *Au nom de la loi. L'esperienza giuridica francese nel contesto europeo*, Torino, 2012.
- A. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010.
- A. AMOROSINO, *Semplificazione amministrativa e «sistema Italia»*, Milano, 2006.
- V. ANSANELLI, *Abuso del processo*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, Agg., vol. I, Torino, 2007.
- ARISTOTELE, *Politica*, III, 12, 1282 b-1283 a).
- M. ANTONIOLI, *Il principio «chi inquina paga» all'esame della Corte di giustizia: proprietario «incolpevole», obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, pp. 959 ss.).
- M. ANTONIOLI, *La legittimazione a ricorrere degli enti pubblici tra situazioni sostantive, soggettività della tutela e funzionalizzazione dell'interesse pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, Numero speciale dedicato ad Antonio Romano Tassone, Napoli, 2015, pp. 359 ss.
- M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, pp. 60 ss.
- M. ANTONIOLI, *Spigolature sul nuovo giudizio di ottemperanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pp. 1291 ss.
- N. ASSINI-G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici. Diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova 2006.
- S. BACCARINI, *Giudizio amministrativo e abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1212 ss.
- J.D. BARROW-F.J TIPLER, *Il principio antropico*, Milano, 2002 (trad. it. di *The Anthropic Cosmological Principle*, Clarendon Press, Oxford, 1986).
- S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp. 226 ss.
- S. BARTOLE, *Giudizio di ottemperanza e giudicato amministrativo. Contributo per un nuovo processo amministrativo*, Milano, 1987.
- S. BATTINI, *L'Unione europea quale originale potere pubblico*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 2013, pp. 23-24.
- C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Torino, 2010 (pubblicato nel 1764).
- S. BELL-D. MC GILLIVRAY, *Environmental Law*, Seventh ed., Oxford, 2008.
- È. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni europee. II. Potere, diritto, religione*, Torino, 1976 (trad. it. di *Le vocabulaire des institutions indo-européennes. II. Pouvoir, droit, religion*, Paris, 1969).
- F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1958.
- F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. giur.*, 1982, p. 255.
- G. BERGONZINI, *Art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 231 ss.

- R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità generazionale*, Milano, 2008, pp. 15-16.
- N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960, pp. 165 ss.
- G. BOLOGNA, *Manuale di sostenibilità. Idee, concetti, nuove discipline capaci di futuro*, Perugia, 2009, p. 143.
- E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario e il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urb.*, 2008.
- E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, pp. 3 ss.
- M. BROCCA, *Le associazioni ambientaliste al cospetto del giudice amministrativo: questioni di legittimazione processuale*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, pp. 573 ss.
- M. CAFAGNO, *Il principio di non aggravamento del procedimento*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012, pp. 493 ss.
- M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007.
- M. CAFAGNO-F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. dell'Anno-E. Picozza, vol. I, Padova, 2012, pp. 487 ss.
- A. CALEGARI, *Riflessioni in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, pp. 208 ss.
- F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, Torino, 2012.
- E. CANNADA BARTOLI, *Annulamento e annullabilità*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, pp. 469 ss.
- E. CANNADA BARTOLI, *Specialità del giudizio di ottemperanza*, in *Giur. it.*, 1999, c. 2414.
- E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento tra diritti fondamentali e l'art. 117 1° comma Cost.*, in *Riv. dir. int.*, 2010, pp. 128 ss.
- S. CANTONI, *Unione europea. Trattato di Nizza (Carta dei diritti fondamentali)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., Torino, 2005, pp. 776 ss.
- C. CANS, *Le développement durable en droit interne: apparence du droit et droit des apparences*, in *AJDA*, 2003, p. 210.
- B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984.
- A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011, pp. 335 ss.
- A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012.
- P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Dir. umani e dir. int.*, 2008, pp. 317 ss.
- F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.
- P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, pp. 363 ss.
- C. CARRARO-A. MAZZAI, *Il clima che cambia. Non è solo un problema ambientale*, Bologna, 2015.

- M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, nota a *C. cost.*, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3475 e p. 3535.
- G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili: una disciplina in cerca di equilibrio*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. II, Napoli, 2013, pp. 1243 ss.
- G.F. CARTEI, *Il paesaggio*, in *Tratt. dir. amm., Dir. amm. speciale*, t. II, a cura di S. Cassese, II ed., Milano, 2003, pp. 2110 ss.
- E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 334 ss.
- S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015.
- S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 673 ss.
- S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009.
- S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 703 ss.
- C. CASTRONOVO, *L'avventura delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, pp. 12 ss.
- S. CASU, *Note su governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giust. amm.*, 2009, p. 200.
- E.M. CATALANO, *L'abuso del processo*, Milano, 2004.
- B. CAVALLONE, *La borsa di Miss Flite. Storie e immagini del processo*, Milano, 2016.
- N. CENTOFANTI, *La tutela ambientale nella giurisprudenza*, Padova, 2001.
- A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, 2009.
- A. CERRI, *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005.
- A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza costituzionale della Corte Costituzionale*, Milano, 1976.
- A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, 1994.
- V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, pp. 463 ss.
- L. CESARINI, *Divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, obblighi del responsabile e sindacato di ragionevolezza del giudice*, in *Rass. giur. umbra*, 1999, pp. 288 ss.
- R. CHIEPPA, *La (possibile) rilevanza costituzionale della semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, pp. 265 ss.
- P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 106.
- M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dell'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, pp. 7 ss.
- M.P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, pp. 501 ss.
- M.P. CHITI-G. GRECO, *Introduzione alla prima edizione*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti-G. Greco, *Parte generale*, vol. I, II ed., Milano, 2007, VI.

- F. CINTIOLI, *Giudice amministrativo, tecnica e mercato. Poteri tecnici e «giurisdizionalizzazione»*, Milano, 2005.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, Ancora sulla nozione giuridica di ambiente e sulla legittimazione delle associazioni ambientaliste all'impugnazione di atti amministrativi, in *Riv. giur. amb.*, 1992, pp. 659 ss.
- S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in AA.VV. *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giamp. Rossi, III ed., Torino, 2015, pp. 235 ss.
- M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005.
- M. CLARICH, *L'effettività della tutela nell'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1998, pp. 523.
- M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, p. 122.
- M. CLARICH, *Per uno studio sui poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 77 ss.
- L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione*, Milano, 2003.
- M. COCCONI, *Promozione europea delle energie rinnovabili e semplificazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, pp. 25 ss.
- R. COOTER-U. MATTEI-P.G. MONATERI-R. PARDOLESI-TH. ULEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, 2 voll., Bologna, 2006.
- G. CORDINI, *Condanne degli Stati per inadempimento del diritto ambientale comunitario in tema di conservazione di habitat, acque, aria, rifiuti, sostanze pericolose e uccelli selvatici*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2001, pp. 1981 ss.
- F. CORDOPATRI, *L'abuso del processo, II. Diritto positivo*, Padova, 2000.
- C. CONSOLO, *Note necessariamente divaganti quanto all'“abuso sanzionabile del processo” e all'“abuso del diritto come argomento”*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, pp. 1284 ss.
- G. CORSO, *Abuso del processo amministrativo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 1 ss.
- M. CRESTI, *Contributo allo studio degli interessi diffusi*, Milano, 1992.
- V. CRISAFULLI, *Ancora delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 91 ss.
- V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, pp. 235 ss.
- V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1956, 929 ss.
- A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., Torino, 2005, pp. 759 ss.
- A. CROSETTI-D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2014.
- M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008.
- A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002.
- H.E. DALY, *Beyond Growth*, Beacon Press, Boston, 1996, pp. 1-2 (trad. it. *Oltre la crescita*, Milano, 2001).
- P. DASGUPTA, *Benessere umano e ambiente naturale*, Milano, 2004 (*Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford University Press, 2001).

- P. DASGUPTA, *Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change*, Cambridge University, Cambridge, 2006.
- G. DE GIORGI CEZZI, *La direttiva habitat e la gestione integrata del territorio*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, cit., pp. 1463 ss.
- F. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, pp. 889 ss.
- F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giampaolo Rossi, III ed., Torino, 2015, pp. 308 ss.
- F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012, pp. 413 ss.
- F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2006.
- G. DELLA CANANEA, *La disciplina giuridica delle finanze dell'Unione e delle finanze nazionali*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, Milano, 2013, pp. 307 ss.
- G. DELLA CANANEA-D.U. GALETTA, *Codice renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016.
- C. DELL'ACQUA, *Lo Stato, gli enti territoriali e le associazioni nella legge 8 luglio 1986 n. 349*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, pp. 149 ss.
- P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, IV ed., Padova, 2016.
- P. DELL'ANNO, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, a cura di P. Dell'Anno-E. Picozza, vol. II, Padova, 2013.
- P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004.
- G. DEL VECCHIO, *Sui principi generali del diritto*, rist., Milano, 2002.
- G. DE MINICO, *Brevi note sulle associazioni ambientali ex art.18 della legge n. 349 del 1986*, in *Riv. giur. ed.*, 1994, II, pp. 25 ss.
- C.L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, VI, 1748.
- D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.
- C. DESIDERI, *I paesaggi nell'esperienza giuridica francese*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 329-330.
- J. DIAMOND, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, 2005, p. 498 (trad. it.: *Collasso: come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, 2005, pp. 504-505).
- F. DI MAJO, *Clausole generali e diritto delle obbligazioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1984, pp. 539 ss.
- R. DIPACE, *L'annullamento tra tradizione e innovazione; la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.* 2012, pp. 1316 ss.
- V. DOMENICHELLI, *Il ruolo normativo del giudice nella formazione e nello sviluppo del diritto amministrativo* (testo provvisorio), Convegno annuale AIPDA, Padova 9-10 ottobre 2015, p. 5.
- A. DONDI, *Abuso del processo (diritto processuale civile)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1 ss.
- F. DORO, *La Valutazione Ambientale Strategica nella giurisprudenza amministrativa*

- va, costituzionale e comunitaria: profili sostanziali e implicazioni processuali, in *Riv. giur. urb.*, 2013, pp. 150 ss.
- S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, Earthscan, II ed., London, 2008.
- P. DURET, *La legittimazione ex lege*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, pp. 40 ss. e, specialmente, pp. 87 ss.
- R. DWORKIN, *Soveriegn Virtue. The Theory and Practise of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-London, 2000 (trad. it.: *Virtù sovrana: teoria dell'eguaglianza*, Milano, 2002).
- R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1977, (trad. it.: *I diritti presi sul serio*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 2010).
- U. ECO, *I limiti dell'interpretazione*, Milano, 1990.
- U. ECO, *Interpretazione e sovrainterpretazione. Un dibattito con Richard Rorty, Jonathan Culler e Christine Brooke-Rose*, Milano, 1995.
- F. EDWAL-CH. GOLLIER-N.DE SADELEER, *Le principe de précaution, Que sais-je?*, PUF, Paris, 2001.
- C. ESPOSITO, *Compatibilità delle disposizioni di legge con la Costituzione e interpretazione della legge*, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 571 ss.
- E. FABIANI, *Clausole generali*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. V, Milano, 2012, pp. 183 ss.
- E. FABIANI, *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, «standards» valutativi e principi generali dell'ordinamento*, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3558.
- A. FABRI, *Natura sostanziale o processuale del divieto di annullamento per vizi formali o procedurali*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, pp. 1056 ss.
- G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, pp. 83 ss.
- G. FALCON, *La normativa sul procedimento amministrativo: semplificazione o aggravamento?*, in *Riv. giur. urb.*, 2000, II, pp. 138 ss.
- R. FERRARA, *Le «complicazioni» della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, pp. 323 ss.
- M.R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Milano, 2011.
- M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010.
- M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000.
- M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Bari, 2012.
- E. FERRARI-M. RAMAJOLI-M. SICA, *Il ruolo del giudice di fronte alle decisioni amministrative per il funzionamento dei mercati*, Torino, 2006.
- E. FOLLIERI, *L'annullabilità dell'atto amministrativo*, in *Urb. e app.*, 2005, pp. 628 ss.
- E. FOLLIERI, *L'introduzione del principio dello stare decisis nell'ordinamento italiano, con particolare riguardo alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 1237 ss.
- E. FOLLIERI, *Sulla possibile influenza della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 688 ss.

- F. FONDERICO, *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, a cura di S. Cassese, Milano, 2006.
- F. FRACCHIA, *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: lo stato dell'arte*, in AA.VV., *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. Cartei, Torino, 2013, p. 19.
- F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, Milano, 2012, p. 437.
- F. FRACCHIA, *La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.
- F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. II, Napoli, 2013, vol. III, pp. 1517 ss.
- F. FRACCHIA-F. MATTOSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e di VAS alla luce del D. Lgs. n. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, pp. 121 ss.
- L.A. FRANZONI-D. MARCHESI, *Economia e politica economica del diritto*, Bologna, 2006.
- J.K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Oughton Mifflin Company, Boston, 1969 (trad. it. *La società opulenta*, Torino, 1972).
- D.U. GALETTA, *Le fonti nel diritto amministrativo europeo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013, p. 131.
- D.U. GALETTA, *Riflessioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti U.E. sul diritto ad una buona amministrazione, anche alla luce di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia*, in *Dir. un. eur.*, 2013, pp. 77 ss.
- F. GALGANO, *Il diritto nello specchio della globalizzazione*, Bologna, 2006.
- F. GALGANO, *Qui iure abutitur neminem ledit?*, in *Contr. e impr.*, 2011, p. 319.
- C.E. GALLO, *L'abuso del processo nel giudizio amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, pp. 1005 ss.
- C.E. GALLO, *Ottemperanza (giudizio di) (diritto processuale amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, Milano, 2008.
- A. GENTILI, *L'abuso del diritto come argomento*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, pp. 297 ss.
- N. GEORGESCU ROEGEN, *Energy and Economic Myths (1972)*, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press. Inc, 1976, pp. 3 ss.
- N. GEORGESCU ROEGEN, *The Entropy Law and the Economic Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1970, in *Energy and Economic Myths. Institutional and Analytical Essays*, Pergamon Press. Inc, 1976, pp. 54 ss.
- G. GHETTI, *Autotutela della pubblica Amministrazione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. II, Torino, 1987, pp. 80 ss.
- G. GHETTI, *L'annullamento dell'atto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino, 1987, pp. 263 ss.
- M.F. GHIRGA, *Abuso del processo e sanzioni*, Milano, 2012.
- M.F. GHIRGA, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio dell'azione giudiziale*, Milano, 2004.

- A. GIDDENS, *La politica del cambiamento climatico*, Milano, 2015, p. 70 (trad. it. di *The Politics of Climate Change*, 2011).
- G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, *Parte generale, Lezioni*, II ed., Milano, 2013, p. 20.
- G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, pp. 119 ss.
- P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, c. 63.
- P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015.
- A. GUARNIERI, *Clausole generali*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, vol. II, Torino, 1988, pp. 403 ss.
- R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, II ed., Torino, 2014.
- R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, diretto da A. Cicu-F. Messineo, I, t. 1, Milano, 1998.
- A. GUAZZAROTTI, *La Cedu e l'Italia: sui rischi delle ibridazioni delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3567 ss.
- A. GUAZZAROTTI, *Novità nei rapporti tra giudici nazionali e Corte Edu: la dottrina del «doppio binario» alla prova dei casi e dei conflitti concreti*, in *Giur. cost.*, 2014.
- E. GUICCIARDI, *Trattativa privata e giurisdizione amministrativa*, in *Giur. it.*, 1961, III, c. 241, in nota a *C. Stato*, *Ad. plen.*, 28 gennaio 1961, n. 3.
- F.F. GUZZI, *La direttiva Bolkestein e la nuova disciplina dei servizi economici privati*, Milano, 2016.
- J. HANSEN, *Storms of my Grandchildren. The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity*, Bloomsbury USA, 2009 (trad. it.: *Tempeste. Il clima che lasciano ai nostri nipoti, l'urgenza di agire*, Milano, 2010).
- G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, CLXII, 1968, pp. 1243 ss.
- H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Clarendon Law Series, 1961, (trad. it. *Il concetto di diritto*, Torino, 1965).
- S. HAWKING, *A brief story of Time. From the Big Bang to Black Holes*, 1988, pp. 137 ss. (trad. it.: *Dal big bang ai buchi neri. Breve storia del tempo*, Milano, 2000).
- F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà del diritto della Comunità e dell'unione europea*, Milano, 2007, p. 249.
- N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007.
- H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990 (*Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt am Mein, 1979).
- R. KERRY TURNER-D.W. PEACE-I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Bologna, 2003 (*Environmental Economics. An Elementary Introduction*, Baltimore, John University Press, 1993).

- E. LAMARQUE, *Gli effetti delle sentenze della Corte di Strasburgo secondo la Corte costituzionale italiana*, in *Corr. giur.* 2010, pp. 955 ss.
- E. LAMARQUE, *Le relazioni tra l'ordinamento nazionale, sovranazionale e internazionale nella tutela dei diritti*, in *Dir pubbl.*, 2013, pp. 727 ss.
- F. LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. proc. amm.*, 1983, pp. 371 ss.
- N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico istituzionale*, II ed., Torino, 2009.
- J. LOVELOCK, *Le nuove età di Gaia*, Milano, 1991 (*The Ages of Gaia. A Biography of Our Living Earth*, W.W. Norton & Company, 1988).
- M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 3823 ss.
- T. MALTHUS, *Saggio sul principio di popolazione*, Torino, 1977 (*An Essay on the Principle of Population*, 1798).
- G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione nel diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 1075 ss.
- B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in AA.VV., *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2011, pp. 149 ss.
- A. MARSHALL, *Principles of Economics*, 8th ed., New York, 1924, p. 63.
- C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e questioni tecniche*, Milano, 1985.
- R. MASERA, *Via e Vas nel nuovo codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, pp. 1147 ss.
- A. MASSERA, *I principi generali*, in AA.VV., *Tratt. dir. amm. eur.*, a cura di M.P. Chiti-G. Greco, II ed., Parte I, vol. I, Milano, 2007, pp. 285 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Il provvedimento*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Parte generale, vol. II, Milano, 2000, pp. 705 ss.
- B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.
- B.G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Milano, 2000.
- L. MAZZAROLLI, *Il giudizio di ottemperanza oggi: risultati concreti*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, pp. 240 ss.
- D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo. La salute del pianeta nel terzo millennio*, Milano, 2006.
- D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W. BEHERNS III, *The Limits to Growth*, Universe Book, 1972.
- L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, pp. 5 ss.
- F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna, 1975.
- F. MERUSI, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, pp. 143 ss.
- F. MERUSI, *Democrazie e autorità indipendenti*, Bologna, 2000.
- F. MERUSI, *Giustizia amministrativa e autorità amministrative indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, pp. 190 ss.

- D. MESSINETTI, *Abuso del diritto*, in *Enc. dir., Agg.*, vol. II, Milano, 1998, pp. 13 ss.
- L. MICHELOTTI, *I vizi formali in base all'art. 21 octies della legge 241/1990*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, pp. 187 ss.
- M. MIDIRI, *L'art. 21-octies della legge sul procedimento amministrativo è una disposizione di carattere sostanziale o processuale?*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, pp. 254 ss.
- F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Tomo primo, *L'oggetto*, Padova, 2015.
- E. MONTEDORO, *Mercato e potere amministrativo*, Napoli, 2010.
- G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur.*, vol. XXIII, Roma, 1990.
- G. NAPOLITANO-M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.
- G. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, pp. 750.
- M. NIGRO, *Il giudicato amministrativo e il processo di ottemperanza*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° Anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, pp. 83 ss.
- M. NIGRO, *Sulla natura giuridica del processo di cui all'art. 27 n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, pp. 297 ss.
- W.D. NORDHAUS, «A Review of the Stern Review on the economics of Climate», in *Journal of Economic Literature*, vol. 45, 2007, n. 3, pp. 686 ss.
- K. OLIVECRONA, *Il diritto come fatto*, Milano, 1967 (trad. it. di *Law and Fact*, Copenhagen-London, 1939).
- T. O'RIORDAN-J. CAMERON, *The History and Significance of the Precautionary Principle*, in T. O'RIORDAN-J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, 1994.
- G. PAGOTTO, *La disapplicazione della legge*, Milano, 2008.
- A. PAJNO, *Il giudizio di ottemperanza come processo di esecuzione*, in *Foro amm.*, 1987, pp. 1645 ss.
- L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965.
- L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965.
- A. PANZAROLA, *Presupposti e conseguenze della creazione giurisprudenziale del c.d. abuso del processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, pp. 23 ss.
- S. PATTI, *Abuso del diritto*, in *Digesto (disc. priv., sez. civ.)*, Roma, 1998, pp. 1 ss.
- L.R. PERFETTI-G. TROPEA, «Heart of darkness»: *l'Adunanza plenaria tra ordine di esami ed assorbimento dei motivi*, in nota a *C. Stato, Ad. plen.*, 27 aprile 2015, n. 5, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 218 ss..
- G. PERICU, *Brevi note in tema di efficienza e doverosità dell'azione amministrativa*, ora in *Scritti scelti*, Milano, 2009, pp. 919 ss.

- M. PERNICE-G. MININNI, *Il sistema normativo e tecnico in materia di rifiuti*, Milano, 2008.
- C.S. PIERCE, *Scritti scelti*, Torino, 2008.
- N. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014, pp. 215 ss. (trad. it. di *Le capital au XXI siècle*, Editions du Seuil, 2013).
- A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.
- PLATONE, *Teeteto*, 369 a.C.
- P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giamp. Rossi, III ed., Torino, 2015, pp. 255 ss.
- B. POZZO, *Le développement durable et les politiques publiques*, Limoges, 2010.
- B. POZZO, *Tutela dell'ambiente (dir. internaz.)*, in *Enc. dir., Ann.*, vol. III, Milano, 2010, pp. 1167 ss.
- M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Précis, VI ed., Dalloz, 2011.
- M. PRIEUR, *Le développement durable et les politiques publiques*, Limoges, 2010.
- P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, pp. 263 ss.
- P. PROVENZANO, *La retroattività in mitius delle norme sulle sanzioni amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 877 ss.
- M. RAMAJOLI, *Il giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la Convenzione?*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, pp. 825 ss.
- M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, II, pp. 37 ss.
- P. RESCIGNO, *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998.
- D. RICARDO, *Principi di economia*, Torino, 1987 (trad. it. di *Principles of Political Economy and Taxation*, 1817).
- A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive e decisioni delle amministrazioni indipendenti*, in *Dir. amm.*, 2002, pp. 459 ss., e in *Annuario AIPDA*, 2003.
- B. ROMANO, *Principi generali del diritto. Principio di ragione e principio dialogico*, Torino, 2015.
- F. ROSELLI, *Il controllo della Cassazione civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli, 1983.
- C. ROSSANO, *Il principio di eguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1966.
- GIAMP. ROSSI, *Parte generale*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di Giamp. Rossi, III ed., Milano, 2015, pp. 1 ss.
- R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. Dell'Anno-E. Picozza, vol. I, Parte generale, Padova, 2012, pp. 175 ss.
- J.J. ROUSSEAU, *Considerations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*, scritta negli anni 1771-1772 e pubblicata postuma nel 1782.
- M. RUOTOLO, *L'interpretazione conforme a Costituzione nella più recente giurisprudenza costituzionale. Una lettura alla luce di alcuni risalenti contributi ap-*

- parsi nella rivista «Giurisprudenza costituzionale», in AA.VV., *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, pp. 903 ss.
- R. SACCO, *Abuso del diritto*, in *Digesto (disc. civ.)*, Agg., Torino, 2012, pp. 28 ss.
- S.C. SALOP, *Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Merc., conc., reg.*, 2016, pp. 7 ss.
- C. SALVI, *Abuso del diritto I) Diritto civile*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988.
- M. SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1997, pp. 2 ss.
- A.M. SANDULLI, *Il problema dell'esecuzione delle pronunce del giudice amministrativo*, in *Dir e soc.*, 1982, pp. 37 ss.
- A.M. SANDULLI, *L'effettività delle decisioni giurisdizionali amministrative*, in *Atti del Convegno celebrativo del 150° Anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, 1983, pp. 322 ss.
- S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione*, Torino, 2008.
- P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 355 ss.
- G. SCARSELLI, *Sul c.d. abuso del processo*, ivi, 2012, pp. 1457 ss.
- A.K. SEN, *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1987 (trad. it. *Etica ed economia*, Roma-Bari, 2004).
- E. SEVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, 2001.
- F. SORRENTINO, *Apologia delle «sentenze gemelle» (brevi note a margine delle sentt. nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Dir. e soc.*, 2009, pp. 213 ss.
- F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011.
- P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006.
- N. STERN, *Clima è vera emergenza*, Milano, 2009 (trad. it. di *Stern Review. The Economics of Climate Change. Executive Summary. Key Elements of a Global Deal on Climate Change*, 2006 HM Global Treasury).
- J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2006 (trad. it. di *Making Globalization Work*, W.W. Norton & Company Inc., 2006).
- J.E. STIGLITZ, *The Great Divide*, Allen Lane, Penguin Books, 2015.
- R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010.
- G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980.
- S. TARULLO, *Il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo quale dovere codificato di correttezza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2008, pp. 437 ss.
- D. TEGA, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, Milano, 2012.
- G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. un. eur.*, 2009, pp. 195 ss.
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VI ed., Padova, 2010, pp. 309.

- M. TINACCI MOSSELLO, *Politica dell'ambiente. Analisi, azioni progetti*, Bologna, 2008.
- A. TRAVI, *Il giudice amministrativo e le questioni tecnico-scientifiche: formule nuove e vecchie soluzioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 448 ss.
- A. TRAVI, *L'esecuzione della sentenza*, in *Tratt. dir. amm.*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, tomo IV, Milano, 2000, pp. 3510 ss.
- G. TROPEA, *L'abuso del processo. Studio critico*, Napoli, 2015.
- P. URBANI, *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. XLV, Milano, 2008, pp. 3 ss.
- S. VALAGUZZA, *Sustainable Development in Public Contracts. An example of Strategic Regulation*, Milano, 2016.
- G. VERDE, *Abuso del processo e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, pp. 1138 ss.
- G. VERDE, *Osservazioni sul giudizio di ottemperanza alle sentenze dei giudici amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, pp. 642 ss.
- G. VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Bologna, 2010.
- F. VIGANÒ-E. LAMARQUE, *Sulle ricadute interne della sentenza Scoppola (ovvero: sul gioco di squadra tra Cassazione e Corte costituzionale nell'adeguamento del nostro ordinamento alle sentenze di Strasburgo)*, in *Giur. it.*, 2014, pp. 392 ss.
- R. VILLATA, *Orientamenti recenti della giurisprudenza in tema di giudizio di ottemperanza*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, pp. 191 ss.
- R. VILLATA, *L'atto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, IV ed., Bologna, 2005, pp. 806 ss.
- R. VILLATA, *Giurisdizione esclusiva e amministrazioni indipendenti*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, pp. 792 ss.
- F. VOLPE, *La non annullabilità dei provvedimenti amministrativi illegittimi*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, pp. 340 ss.
- M.L. WEITZMAN, *The Stern Review of the Economics of Climate Change*, Harvard University, 2007.
- E.O. WILSON, *L'armonia meravigliosa*, Milano, 1999 (trad. it. di *Consilience*, Alfred Knopf, 1998).
- G. ZACCARIA, *La giurisprudenza come fonte del diritto: un'evoluzione storica e teorica*, Napoli, 2007, pp. 49 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza sostanziale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhicupo, Bologna, 1978, pp. 103 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in AA.VV., *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di B. Biscotti e E. Lamarque, Torino, 2015, pp. 1 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, pp. 205 ss.

- V. ZAGREBELSKY-R. CHENAL-L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016.
- N. ZANON-F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV ed., Bologna, 2014.
- A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, Agg., vol. III, Torino, 2008, pp. 670 ss.
- D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004.
- J. ZILLER, *Diritto delle politiche e dell'Unione europea*, Bologna, 2013, pp. 539 ss.
- A. ZITO, *I limiti dell'antropocentrismo ambientale e la necessità del suo superamento nella prospettiva della tutela dell'ecosistema*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, a cura di D. De Carolis-E. Ferrari-A. Police, A.I.D.U., Milano, 2006, pp. 3 ss.



## Giurisprudenza

### 1. Corte costituzionale

- C. cost.*, 20 luglio 2016, n. 193.  
*C. cost.*, 1° giugno 2016, n. 126.  
*C. cost.*, 12 maggio 2016, n. 102.  
*C. cost.*, 19 febbraio 2016, n. 36.  
*C. cost.*, 26 maggio 2015, n. 92, in *Giur. cost.*, 2015, p. 784.  
*C. cost.*, 13 maggio 2015, n. 78, in *Giur. cost.*, 2015, p. 24.  
*C. cost.*, 1° aprile 2015, n. 49.  
*C. cost.*, 26 marzo 2015, n. 49.  
*C. cost.*, 22 gennaio 2015, n. 3, in *Giur. cost.*, 2015, p. 24, con nota di M. CAREDDA.  
*C. cost.*, 2 luglio 2014, n. 189.  
*C. cost.*, 18 giugno 2014, n. 170.  
*C. cost.*, 18 giugno 2014, n. 162.  
*C. cost.*, 27 novembre 2013, n. 278.  
*C. cost.*, 5 giugno 2013, n. 117.  
*C. cost.*, 5 dicembre 2012, n. 264.  
*C. cost.*, 2 dicembre 2012, n. 311.  
*C. cost.*, 11 ottobre 2012, n. 224.  
*C. cost.*, 19 luglio 2011, n. 236.  
*C. cost.*, 7 aprile 2011, n. 113.  
*C. cost.*, 1° aprile 2010, n. 124.  
*C. cost.*, 4 dicembre 2009, n. 317.  
*C. cost.*, 26 novembre 2009, n. 311.  
*C. cost.*, 2 novembre 2009, n. 282.  
*C. cost.*, 23 gennaio 2009, n. 12.  
*C. cost.*, ord. 15 ottobre 2008, n. 103.  
*C. cost.*, 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 3475 e p. 3535, con note di M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*.  
*C. cost.*, 26 giugno 2007, n. 234.  
*C. cost.*, 16 marzo 2007, n. 81.  
*C. cost.*, 9 novembre 2006, n. 364.  
*C. cost.*, 17 maggio 2006, n. 213.  
*C. cost.*, 22 ottobre 1996, n. 356, con nota di E. LAMARQUE, *Una sentenza «interpretativa di inammissibilità»?», in Giur. cost.*, 1996, I, p. 3107.

*C. cost.*, ord. 29 dicembre 1995, n. 536, in *Giust. civ.*, 1996, con nota di R. BARATTA, *Rinvio pregiudiziale della Corte di giustizia e Corte costituzionale*.

## **2. Corte EDU**

*Corte EDU, Grande Chambre*, 27 agosto 2015, ricorso 46470/11, Parrillo c. Italia.

*Corte EDU, Sez. II*, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c/ Italia, ricorso n. 18640/10.

*Corte EDU, Sez. II*, 4 febbraio 2014, Mottola c. Italia, ricorso n. 29932/07.

*Corte EDU, Sez. II*, 4 febbraio 2014, Staibano c. Italia, ricorso n. 29932/07.

*Corte EDU, Sez. I*, 5 dicembre 2013, n. 52.806, Vilnes e altri c. Norvegia, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 586, con nota di M. PACINI, *Principio di precauzione e obblighi di informazione a protezione dei diritti umani*.

*Corte EDU, Sez. II*, 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, ricorso 17475/09.

*Corte EDU, Sez. III*, 25 settembre 2012, Godelli c. Italia, n. 33783/09).

*Corte EDU, Sez. II*, 6 marzo 2012, Gagliano Giorgi c. Italia, ricorso n. 23563/07.

*Corte EDU, Sez. III*, 24 gennaio 2012, Mihai Toma c. Romania, ricorso n. 1051/06.

*Corte EDU, Sez. II*, 27 settembre 2011, CE.DI.SA. Fortore s.n.c. Diagnostica Medica Chirurgica c. Italia, ricorsi nn. 41107/02 e 22405/03.

*Corte EDU, Sez. II*, 7 giugno 2011, Agrati e altri c/ Italia, nei ricorsi nn. 43459/08, 6107/2009 e 5087/09.

*Corte EDU, Sez. II*, 31 maggio 2011, Maggio c. Italia, ricorsi nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08.

*Corte EDU, Sez. II*, 21 dicembre 2010, Belperio e Ciarmoli c. Italia, ricorso n. 7932/04.

*Corte EDU, Grande Chambre*, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, ricorso n. 10249/03, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 397.

*Corte EDU, Sez. II*, 27 novembre 2007, ricorso n. 21861/2003, *Hamer* c. Regno del Belgio.

*Corte EDU, Sez. III*, 2 novembre 2006, ricorso n. 59909, *Giacomelli*.

*Corte EDU, Sez. I*, 9 giugno 2005, ricorso n. 55723/00, *Fadeieva*.

*Corte EDU, Grande Chambre*, 8 luglio 2003, n. 36022, *Hacan* c. Regno Unito.

*Corte EDU, Sez. II*, 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi c. Italia (GC), ricorso n. 22774/93.

*Corte EDU*, 19 febbraio 1998, Guerra e altri c. Italia, ricorso n. 14967/89.

*Corte EDU*, 9 dicembre 1994, serie A n. 303 C, *López Ostra* c. Spagna

*Corte EDU*, 21 febbraio 1990, *Powell e Rayner* c. Regno Unito, ricorso n. 9310/81.

## **3. Giudici dell'Unione europea**

*CGUE, Sez. III*, 4 marzo 2015, causa C-534/13, *MATTM e altri c. Fipa Group e altri*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 946, con osservazioni di M. ANTONIOLI.

- CGUE, Sez. III*, 17 luglio 2014, cause C-141/2012 e C-372/2012, *Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*.
- CGUE, Sez. II*, 10 luglio 2014, causa C-213/13.
- CGUE, Grande Sezione*, 11 settembre 2012, causa C-43/10.
- CGUE, Sez. IV*, 20 ottobre 2011, causa C-474/10.
- CGUE, Grande Sezione*, 22 giugno 2010, C-188/10 e C-189/10, *Melki e Abdeli*.
- CGUE, Sez. IV*, 10 giugno 2010, C-491/08.
- CGUE, Grande Sezione*, 9 marzo 2010, C-378-08, *Erg*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 957, con nota di L. PRATI.
- CGCE, Grande Sezione*, 17 novembre 2009, causa C-169/08.
- CGCE, Sez. II*, 3 settembre 2009, causa C-2/08, *Fall. soc. Olimpiclub*.
- CGCE, Sez. III*, 18 dicembre 2007, C-263/05, *Commissione/Italia*.
- CGCE, Sez. IV*, 4 ottobre 2007, causa C-179/06, e *CGUE*, 10 giugno 2010, causa C-491/08.
- CGCE, Grande Sezione*, 6 dicembre 2005, C-461/03, *Gaston Schul Douane - expéditeur BV*.
- CGCE, Sez. III*, 11 novembre 2004, C-457/02, *Niselli*, *ivi*, 2005, p. 275.
- CGCE, Sez. VI*, 11 settembre 2003, C-114/01, *Avesta Polarit Chrome Oy*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 995, con nota di L. BUTTI.
- CGCE, Sez. VI*, 18 aprile 2002, C-9/00, *Palin Granit Oy*.
- CGCE, Sez. VI*, 11 settembre 2001, cause C-67/99, C-71-99 e C- 220/99, in *Racc.* p. 5757.
- CG*, 22 ottobre 1987, 314/85, *Foto-Frost*, in *Racc.*, p. 379.
- CG*, 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, in *Racc.*, p. 1.

*Trib. I grado CE*, 7 novembre 2007, n. 374.

#### **4. Corte di cassazione**

- Cass., Sez. trib.*, ord. 13 ottobre 2016, n. 20675.
- Cass.*, 4 dicembre 2015, n. 27102.
- Cass.*, 31 luglio 2015, n. 16276.
- Cass., Sez. trib.*, ord. 25 gennaio 2015, n. 950.
- Cass.*, 4 aprile 2014, n. 7981.
- Cass., Sez. un.*, 16 dicembre 2013, n. 27986.
- Cass., Sez. un.*, 6 maggio 2013, n. 11826.
- Cass., Sez. III pen.*, 4 luglio 2013, n. 28764.
- Cass.*, 19 febbraio 2013, n. 4049.
- Cass.*, 11 marzo 2009, n. 5894.
- Cass., Sez. un.*, 24 gennaio 2004, n. 1338.
- Cass., Sez. un.*, 24 gennaio 2004, n. 1339.
- Cass., Sez. un.*, 24 gennaio 2004, n. 1340.
- Cass., Sez. un.*, 24 gennaio 2004, n. 1341.
- Cass., Sez. un.*, 6 ottobre 1979, n. 5172.

### 5. Consiglio di Stato

- C. Stato, Sez. III*, 22 giugno 2016, n. 2679.  
*C. Stato, Ad plen.*, 9 giugno 2016, n. 11.  
*C. Stato, Sez. III*, 15 aprile 2016, n. 1352.  
*C. Stato, Comm. speciale*, parere 1° aprile 2016, n. 855.  
*C. Stato, Ad. Comm. Speciale*, parere 21 aprile 2016, n. 968.  
*C. Stato, Sez. IV*, 22 febbraio 2016, n. 719.  
*C. Stato, Sez. V*, 17 febbraio 2016, n. 637.  
*C. Stato, Sez. IV*, 14 gennaio 2016, n. 83.  
*C. Stato, Sez. V*, 30 novembre 2015, n. 5400.  
*C. Stato, Sez. IV*, 1° settembre 2015, n. 4081.  
*C. Stato, Sez. IV*, 21 agosto 2015, n. 3967.  
*C. Stato, Sez. V*, 28 luglio 2015, n. 3705.  
*C. Stato, Sez. IV*, 11 giugno 2015, n. 2866, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 25, con commento di M. FILICE.  
*C. Stato, Sez. VI*, 4 giugno 2015, n. 2755.  
*C. Stato, Ad. plen.*, 27 aprile 2015, n. 5, in *Dir. proc. amm.*, 2016, p. 210, annotata da L.R. PERFETTI-G. TROPEA.  
*C. Stato, Ad plen.*, ord. 4 marzo 2015, n. 2.  
*C. Stato, Sez. IV*, 26 febbraio 2015, n. 975.  
*C. Stato, Sez. IV*, 19 febbraio 2015, n. 839.  
*C. Stato, Sez. V*, 2 ottobre 2014, n. 4928.  
*C. Stato, Sez. IV*, 25 settembre 2014, n. 4813.  
*C. Stato, Sez. IV*, 20 maggio 2014, n. 2569.  
*C. Stato, Sez. IV*, 6 agosto 2013, n. 4151.  
*C. Stato, Sez. V*, 11 giugno 2013, n. 6002, in *Giur. it.*, 2014, p. 148.  
*C. Stato, Sez. IV*, 22 gennaio 2013, n. 361.  
*C. Stato, Ad. plen.*, 15 gennaio 2013, n. 2.  
*C. Stato, Sez. V*, 17 ottobre 2012, n. 5295.  
*C. Stato, Sez. V*, 31 maggio 2012, n. 3254.  
*C. Stato, Sez. V*, 17 gennaio 2012, n. 5292.  
*C. Stato, Sez. VI*, 30 dicembre 2011, n. 7004.  
*C. Stato, Sez. V*, 5 luglio 2010, n. 4246.  
*C. Stato, Sez. V*, 22 giugno 2009, n. 4206.  
*C. Stato, Sez. V*, 19 giugno 2009, n. 4035.  
*C. Stato, Sez. VI*, 22 febbraio 2007, n. 933.  
*C. Stato, Sez. VI*, 17 maggio 2006, n. 2851.  
*C. Stato, Sez. VI*, 16 novembre 2004, n. 7472.  
*C. Stato, Sez. IV*, 9 ottobre 2004, n. 7246.  
*C. Stato, Sez. IV*, 31 agosto 2004, n. 5751.  
*C. Stato, Sez. VI*, 20 gennaio 2004, n. 316, in *Foro it.*, 2006, III, c. 274, con osservazioni di A. GANDINO.  
*C. Stato, Ad. plen.*, 28 gennaio 1961, n. 3, in *Giur. it.*, 1961, III, c. 241, con commento di E. GUICCIARDI, *Trattativa privata e giurisdizione amministrativa*.

## **6. Tribunali amministrativi regionali**

- TAR Campania-Napoli, Sez. VII*, 21 aprile 2016, n. 2025.  
*TAR Lombardia-Milano, Sez. I*, 16 settembre 2015, n. 1977.  
*Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giur.*, 3 settembre 2015, n. 581.  
*TAR Lazio-Roma, Sez. II*, 2 settembre 2015, n. 11008.  
*TAR Lazio-Roma, Sez. I*, 2 luglio 2015, n. 8828.  
*TAR Lazio-Roma, Sez. I*, 9 settembre 2014, n. 9564.  
*TAR Lombardia, Sez. IV-Milano*, 18 dicembre 2013, n. 2858.  
*TAR Campania-Napoli, Sez. VIII*, 19 dicembre 2012, n. 5256.  
*TAR Toscana, Sez. II*, 7 aprile 2011, n. 629.  
*TAR Sardegna, Cagliari-Sez. I*, 14 gennaio 2011, n. 28.  
*TAR Campania, Napoli-Sez. II*, 12 novembre 2010, n. 24192.  
*TAR Lazio, Roma-Sez. II*, 8 settembre 2010, n. 32176.  
*TAR Abruzzo-L'Aquila*, 4 febbraio 2005, n. 54, in *Foro amm.*, 2005, p. 554.  
*TAR Lombardia-Brescia*, 29 aprile 2003, n. 836.  
*TAR Lazio, Roma-Sez. I*, 19 luglio 1999, n. 1652, in *Urb. app.*, 2000. P. 776, con nota di A. MANDARANO.

## **7. Giurisprudenza amministrativa francese**

- Court Administrative d'Appel Marseille*, 28 giugno 2007, *Société d'exploitation Energie Sud*, in *Environment*, 2007, pp. 31 ss.



## **Atti normativi**

### **1. Costituzione e leggi costituzionali**

Costituzione:

- art. 2, commi 1 e 2;
- art. 3, commi 1 e 2;
- art. 9, comma 2;
- art. 24;
- art. 97, comma 1;
- art. 101, comma 2;
- art. 111, comma 2;
- art. 117, commi 1, 2, lett. s) e 3;
- art. 127;
- art. 134, comma 1;
- art. 136, comma 1.

L. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*):

- art. 2, comma 2;

L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*).

L. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (*“Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d’indipendenza della Corte costituzionale”*):

- art. 1;

### **2. Convenzione e Protocolli CEDU**

Convenzione EDU:

- art. 1;
- art. 2;
- art. 6, § 1;
- art. 7, § 1;
- art. 8, §§ 1 e 2;
- art. 10, § 1;

- art. 13;
- art. 14;
- art. 19;
- art. 32;
- art. 41;
- art. 46, § 1;
- art. 53.

Protocollo n. 1 alla Convenzione EDU:

- art. 1;

Protocollo 7 alla Convenzione EDU:

- art. 2;
- art. 4.

Protocollo n. 16 alla Convenzione EDU.

### **3.1. Diritto primario dell'Unione europea**

TUE:

- art. 3, § 3;
- art. 6, § 2.

CDUE:

- art. 37;
- art. 41;
- art. 52, §§ 3 e 5;
- art. 50;
- art. 54.

TfUE:

- art. 11;
- art. 18;
- art. 30;
- art. 46;
- art. 56;
- art. 114, § 3;
- art. 119, § 3;
- art. 122;
- art. 126, § 1;
- art. 170;
- art. 171;
- art. 172;
- art. 191, § 2;
- art. 216;
- art. 267;
- art. 298.

### **3.2. Diritto derivato dell'Unione europea**

Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, “*che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006*”.

Regolamento (CE) n. 1281 del 3 agosto 2005 (“*Regolamento della Commissione relativo alla gestione delle licenze di pesca e alle informazioni minime che devono figurare nella licenza*”).

Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, “*relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca*”.

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2014, (“*sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE*”):  
– art. 83, § 2, lettere a) e b).

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE:  
– art. 18, § 1,

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione:  
– art. 3, § 1.

Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione).

Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

Direttiva n. 2009/28/CE del Parlamento europeo del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso delle fonti rinnovabili:  
– art. 13, § 2, lett. c), d), f).

Direttiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento.

Direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni.

Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio.

Direttiva 2004/35/CE del Parlamento e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno.

Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003 sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti.

Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente: – art. 6, § 3.

Direttiva 96/91/CE del Consiglio del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC – *Integrated Pollution Prevention and Control*).

Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche («Natura 2000»).

Decisione n. 2179/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 settembre 1998, relativa al riesame del programma comunitario di politica di azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, la quale integra il 5° programma comunitario denominato “*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*”.

### **3.3. Atti non vincolanti dell'Unione europea**

Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2016 per un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente [2016/2610/(RSP)].

Comunicazione COM (2015) 614 *final*, denominata “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*”.

“*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council,*

*the european economic and Social Committee and the Committe of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change*”, COM (2013) 216 final, Brussels, 16 april 2013.

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013, avente ad oggetto una “*regulation on a European Law of Administrative Procedure*”.

Raccomandazione della Commissione, del 9 aprile 2013 (2013/179/UE), relativa all’uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni.

Comunicazione della Commissione europea del 26 gennaio 2011, COM (2011) 21 (“*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse – Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020*”).

Comunicazione della Commissione europea del 20 settembre 2011 (“*Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse*”) [COM (2011) 571 definitivo].

Commissione europea del 19 gennaio 2010, COM (2010) 4 definitivo (“*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Soluzioni per una visione e un obiettivo dell’UE in materia di biodiversità dopo il 2010*”).

Comunicazione del 24 luglio 2009, [COM (2009) 400 definitivo], che si prefigge di “*Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell’UE: riesame della strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile*”.

Comunicazione del 16 dicembre 2008, COM (2008) 864 definitivo (“*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni. Valutazione intermedia dell’attuazione del piano d’azione comunitario sulla biodiversità*”).

Commissione europea, “*L’adattamento ai cambiamenti climatici in Europa*” («Libro verde»), Bruxelles, 2007 (*European Commission, Adapting to Climate Change in Europe*, Brussels, 2007).

Comunicazione del 22 maggio 2006, COM (2006) 216, “*Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 e oltre. Sostenere i servizi eco-sistemici per il benessere umano*”.

“*Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005 sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d’azione*” [COM (2005) 658 def.].

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Gestione dei rischi di inondazione – Prevenzione, protezione e mitigazione delle inondazioni» del 12 luglio 2004.

Comunicazione della Commissione europea del 15 maggio 2001, “*Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile (proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)*” [COM (2001) 264 def.]

#### **4. Atti di rango legislativo**

Codice del processo amministrativo:

- art. 2, comma 2;
- art. 3, comma 2;
- art. 106;
- art. 112.

Codice di procedura penale:

- art. 630.

Disp. prel. c.c.:

- art. 12.

Codice di procedura civile:

- 395;
- 396.

Ordinamento giudiziario:

- art. 65.

D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50 (“*Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*”):

- art. 4;
- art. 30, comma 1;
- art. 34, comma 1;
- art. 96;
- art. 217, comma 1, lettere e) e tt).

Legge 28 gennaio 2016, n. 11 (“*Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio,*

*del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. (16G00013)”).*

Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (*“Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”*):

- art. 13;
- art. 16, commi 1 e 2;
- art. 18, comma 1;
- art. 19, commi 1, 3 e 4;
- art. 51, comma 1;
- art. 52, comma 3;
- art. 59.

Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83 (*“Misure urgenti per la crescita del Paese”*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 7 agosto 2012, n. 134 (*“Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese”*):

- art. 55, comma 1, lettera a), numero 2).

D. L.vo 3 marzo 2011, n. 28 (*“Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”*).

D. L.vo 3 dicembre 2010, n. 205 (*“Disposizioni di attuazione della Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”*).

D. L.vo 29 giugno 2010, n. 128 (*“Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69”*):

- art. 2.

D. L.vo 23 febbraio 2010, n. 49 (*“Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”*).

D. L.vo 30 maggio 2008, n. 115 (*“Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE”*):

- art. 6, comma 2, allegato II.

D. L.vo 12 aprile 2006, n. 163 (“*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*”):

- art. 2, comma 2;
- art. 7, comma 4, lett. 1-*bis*;
- art. 27;
- art. 68-*bis*;
- 75, comma 7;
- 83, lett. e), f) e f-*bis*).

D. L.vo 3 aprile 2006, n. 152 (“*Norme in materia ambientale*”) («Testo unico dell’ambiente»: TUA):

- art. 3-*quater*, commi 1, 2, 3 e 4;
- 5, comma 1, lett. c);
- art. 6, comma 3;
- art. 11;
- art. 22, comma 3, lettere b), c), d);
- art. 23;
- art. 24;
- art. 25;
- art. 26;
- art. 29;
- art. 54, comma 1, lett. z-*ter*);
- art. 65, commi 1 e 8;
- art. 66, comma 1;
- art. 67, comma 1;
- art. 68-*bis*;
- art. 72 *bis*;
- art. 178, comma 1;
- art. 183, lett. z);
- art. 208, commi 1, 6 e 13.

Legge 9 gennaio 2006, che ratifica la Convenzione europea sul Paesaggio, sottoscritta a Firenze, il 20 ottobre 2000.

Legge 11 febbraio 2005, n. 15 (“*Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull’azione amministrativa*”):

- art. 14;

D. L.vo 22 gennaio 2004, n. 42 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»):

- art. 143, comma 1, lett. h);
- art. 145, comma 3.

D. L.vo 29 dicembre 2003, n. 387 (*“Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità”*).

– art. 12, comma 4;

Legge 1° giugno 2002, n. 120 (*“Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l’11 dicembre 1997”*).

D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*):

– 44, comma 2.

D. L.vo 18 maggio 2001, n. 226 (*“Orientamento e modernizzazione del settore pesca e dell’acquacultura, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”*).

Legge 24 marzo 2001, n. 89 (*“Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile”*):

– art. 2, commi 2-bis e 2-ter.

Legge 14 febbraio 1994, n. 124 (*“Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla biodiversità sottoscritta a Rio de Janeiro, il 5 giugno 1992”*).

Legge 15 gennaio 1994, n. 65 (*“Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, sottoscritta a New York, il 9 maggio 1992”*):

– art. 3, commi 4 e 5.

Legge 6 dicembre 1991, n. 394 (*“Legge quadro sulle aree protette”*):

– art. 12.

Legge 7 agosto 1990, n. 241 (*“Nuove norme sul procedimento amministrativo”*):

– art. 1, comma 1;

– art.21-octies;

Legge 14 aprile 1982 n. 164 (*“Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso”*):

– art. 2;

– art. 4.

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (*“Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”*):

– art. 23;

Legge 4 agosto 1955, n. 848 (*“Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale della Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952”*).

Legge 11 marzo 1953, n. 87 (*“Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale”*):

- art. 23;
- art. 30, comma 3;
- art. 32;
- art. 33.

### **5. Atti normativi degli Stati membri**

*Loi Grenelle 2 (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement)*:

- art. 253.

### **6. Leggi regionali**

L.R. Molise 7 agosto 2009, n. 22 (*“Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise”*):

- art. 2, comma 2.

L.R. Puglia 14 dicembre 2012, n. 44 (*“Disciplina regionale in materia di valutazione ambientale strategica”*).

L.R. Liguria 10 agosto 2010, n. 32 [*“Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica {VAS} e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)”*].

L.R. Toscana 12 febbraio 2010, n. 11 [*“Modifiche alla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)”*].

L.R. Toscana 12 febbraio 2010, n. 10 [*“Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza”*].

L.R. Umbria 6 febbraio 2010, n. 12 [*“Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell’art. 35 del D. Leg.vo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni”*].

L.R. Emilia Romagna, 13 giugno 2008, n. 9 (*“Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l’applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”*).

L.R. Marche 12 giugno 2007, n. 6 (*“Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000”*).

L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (*“Legge per il governo del territorio”*):  
– art. 4, comma 1.

L.R. Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (*“Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio”*):  
– art. 14;

L.R. Piemonte 14 novembre 1998, n. 40 (*“Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione”*).

### **7. Atti di rango secondario**

*“Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”*, Delibera n. 57 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.), adottata il 2 agosto 2002:

- art. 1, ult. parte;
- art. 5.

D.M. 17 ottobre 2007:

- art. 3;
- art. 5.



## Altri atti e documenti

*Report* redatto dalla Commissione presieduta dall'ex primo Ministro norvegese *Gro Harlem Brundtland*, denominato *Our Common Future* (1987).

*“Dichiarazione di Nyéléni”*, *Sélingué (Mali)*, 27 febbraio-4 marzo 2007.

*“Delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale”*, presentata, nella XVI Legislatura, alla Camera dei Deputati, il 4 ottobre 2013, contrassegnata dal n. 1655.

*“Programma d'azione delle Nazioni unite”*, adottato, il 13-16 luglio 2015, in occasione della Conferenza di Addis Abeba.

*“Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”*, adottata, il 25 settembre 2015, a New York, dalle Nazioni Unite.

*“Carta di Milano”*, consegnata al Segretario Generale dell'O.N.U. Ban Ki-Moon, il 16 ottobre 2015, durante la *“Giornata mondiale dell'alimentazione”*, tenutasi a Milano.

*Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2016, p. 22.

Progetto di Regolamento sul procedimento europeo, consultabile su:

<http://www.renewal.eu/>.

<http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/juri/events.html?id=20160128CHE00181>.







Finito di stampare nel mese di dicembre 2016  
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei 15/1  
38015 Lavis (TN)



## PROCEDIMENTI EUROPEI – EUROPEAN PROCEDURES

Collana diretta da:

Giacinto della Cananea - Diana-Urania Galetta - Jacques Ziller

---

### *Volumi pubblicati*

MARCO ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, 2016, pp. XII-148.

MICAELA LOTTINI, *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione Europea*, 2017, pp. VIII-168.





