

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

**LA TUTELA AMBIENTALE DELLA LAGUNA DI  
VENEZIA DALLA LEGISLAZIONE SPECIALE A  
OGGI: UN APPROCCIO CASISTICO**

**Relatore  
Prof.  
Antonio Cassatella**

**Laureanda:  
Maria Anfodillo,  
mat. 210019**

**[Venezia, ambiente, legislazione speciale, UNESCO, opere pubbliche]**

**Anno Accademico 2024/2025**



*“La città dei Veneti, per volere della Divina Provvidenza  
fondata sulle acque, circondata dalle acque,  
è difesa dalle acque come da mura.  
Pertanto chiunque oserà arrecar danno  
in qualsiasi modo alle pubbliche acque,  
sia giudicato come nemico della patria  
e sia condannato ad una non minor pena  
di quella che viene inflitta a colui  
che abbia violato le sacre mura della patria.  
Il diritto di questo editto sia immutabile e perpetuo.”*

Editto di Egnazio (Giovanni Battista Cipelli, 1478-1556)



## INDICE

|                                                                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUZIONE .....                                                                                                                              | 9   |
| CAPITOLO I: LA TUTELA DELL'AMBIENTE NEL DIRITTO POSITIVO NAZIONALE .....                                                                        | 11  |
| 1. Le norme progenitrici della materia.....                                                                                                     | 11  |
| 2. I primi passi del diritto ambientale italiano: la legge sull'inquinamento atmosferico .....                                                  | 12  |
| 3. Verso un approccio ambientalista alla tutela delle risorse: la legge Merli sull'inquinamento delle acque .....                               | 15  |
| 4. Le prime risposte normative ai disastri ambientali: la nuova regolamentazione della gestione dei rifiuti.....                                | 17  |
| 5. Una legge concisa per una grande svolta: la nascita del Ministero dell'ambiente e di due istituti fondamentali del diritto ambientale .....  | 22  |
| 6. Una disciplina organica per una effettiva tutela dell'ambiente: il Codice dell'ambiente. Cenni. ....                                         | 31  |
| 7. I principi generali e le disposizioni comuni .....                                                                                           | 32  |
| 8. I procedimenti ambientali .....                                                                                                              | 37  |
| La valutazione ambientale strategica (VAS) .....                                                                                                | 38  |
| La valutazione di impatto ambientale (VIA).....                                                                                                 | 47  |
| Il coordinamento tra procedure .....                                                                                                            | 66  |
| La valutazione di incidenza ambientale (VInca).....                                                                                             | 69  |
| L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) .....                                                                                               | 72  |
| 9. La tutela delle acque e la difesa del suolo.....                                                                                             | 77  |
| 10. La gestione dei rifiuti.....                                                                                                                | 88  |
| 11. La disciplina dell'inquinamento atmosferico .....                                                                                           | 94  |
| 12. Il danno ambientale .....                                                                                                                   | 106 |
| 13. Le principali semplificazioni amministrative degli ultimi anni: il decreto semplificazioni Covid e il decreto semplificazioni P.N.R.R. .... | 114 |
| 14. Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e procedimenti ambientali .....                                                   | 119 |
| 15. La normativa regionale del Veneto sulla pianificazione territoriale .....                                                                   | 119 |
| 16. La normativa regionale del Veneto sulle modificazioni ai procedimenti ambientali .....                                                      | 122 |
| CAPITOLO II: LA TUTELA AMBIENTALE NELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA E LA SUA LAGUNA.....                                                  | 127 |
| Premessa. Cosa si intende per legislazione speciale per Venezia? .....                                                                          | 127 |
| Segue. Cosa si intende per Venezia e laguna? .....                                                                                              | 128 |
| 1. La tutela delle acque della Serenissima: tra istituzioni e tecnica .....                                                                     | 129 |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. La conterminazione lagunare del 1791 e le modifiche del 1990 .....                           | 132 |
| 3. L'istituzione del (nuovo) Magistrato alle Acque .....                                        | 135 |
| 4. La legge per la salvaguardia delle lagune di Venezia e Marano-Grado .....                    | 136 |
| 5. Le leggi speciali "organiche" per la salvaguardia di Venezia monumentale e lagunare.....     | 138 |
| 6. La prima legge speciale, "Interventi per la salvaguardia di Venezia" .....                   | 139 |
| 7. La legge speciale "bis", "Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia" ....              | 144 |
| 8. La terza legge speciale, "Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna"..... | 147 |
| 9. L'istituzione dell'Autorità per la laguna di Venezia e la gestione del MoSE ...              | 150 |
| 10. Considerazioni conclusive sull'ordinamento prospettato.....                                 | 154 |

### CAPITOLO III: LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA TUTELA DI VENEZIA. IL SITO UNESCO E I RAPPORTI CON LA NORMATIVA NAZIONALE. CASO DI STUDIO: LE GRANDI NAVI .....

|                                                                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Venezia e la sua laguna come sito Unesco .....                                                                                                             | 157 |
| 2. Il meccanismo di tutela e valorizzazione dei siti Unesco prospettato dalla Convenzione di Parigi sulla protezione del patrimonio culturale e naturale..... | 157 |
| 3. L'approccio "collaborativo" alla gestione del sito: l'obbligo di rapporti periodici, il monitoraggio, i Piani di gestione.....                             | 164 |
| 4. La possibilità di iscrizione del sito nella lista del Patrimonio Mondiale in pericolo ed il rischio di cancellazione dalla lista dei siti protetti .....   | 172 |
| 5. Venezia e le grandi navi nelle decisioni della Commissione per il Patrimonio Mondiale .....                                                                | 174 |
| 6. I progetti alternativi al transito nei canali della Giudecca e di San Marco, e il progetto per il porto "off shore" .....                                  | 176 |
| Riflessione. La possibile iscrizione di Venezia nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo: un deterrente sufficiente? .....                             | 178 |

### CAPITOLO IV: PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, TUTELA DELL'AMBIENTE E CONSUMO DI SUOLO: QUANDO 'INCLUSIONE E COESIONE' DIVENTANO CEMENTO. CASO DI STUDIO: IL C.D. "BOSCO DELLO SPORT" .....

|                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Breve introduzione: dall'urbanistica al "governo del territorio" .....                                                                | 181 |
| 2. Il riparto della competenza legislativa e delle funzioni amministrative .....                                                         | 185 |
| 3. La disciplina delle opere pubbliche: nozioni, competenze e proliferazione di modelli atipici.....                                     | 188 |
| 4. Consumo di suolo e rigenerazione urbana .....                                                                                         | 197 |
| 5. La regolazione del Veneto sul consumo di suolo: principi generali, impatto sulla pianificazione urbanistica e regime derogatorio..... | 200 |
| 6. Il progetto "bosco dello sport" e la pianificazione urbanistica nel c.d. "quadrante di Tessera": vicende amministrative.....          | 203 |

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7. Sul concetto di rigenerazione di area urbana degradata: il percorso finanziario<br>travagliato, dal P.N.R.R. al P.N.C. .... | 208 |
| 8. Il ricorso di Italia Nostra Onlus e le pronunce del T.A.R. Veneto e del Consiglio<br>di Stato .....                         | 213 |
| Riflessione. La nomenclatura delle opere pubbliche: una questione di responsabilità<br>verso la cittadinanza.....              | 215 |
| CONCLUSIONI .....                                                                                                              | 219 |
| RINGRAZIAMENTI .....                                                                                                           | 223 |
| BIBLIOGRAFIA .....                                                                                                             | 225 |
| SITOGRAFIA.....                                                                                                                | 237 |





## INTRODUZIONE

Venezia rappresenta, nell'immaginario collettivo globale, un *unicum* assoluto, nel quale i confini tra bellezza naturale e architettonica si fondono. Tuttavia, dietro l'icona universalmente celebrata, si cela una realtà complessa e attraversata da tensioni profonde. Il dibattito pubblico, negli ultimi anni, si è concentrato con crescente intensità su una delle sue patologie più evidenti: il cosiddetto *overtourism*, la pressione insostenibile di un flusso turistico sempre più sproporzionato rispetto al numero di abitanti. Questa discussione, per quanto necessaria, rischia però di lasciare in ombra una crisi altrettanto grave ed altrettanto pericolosa per la sopravvivenza stessa della città: il progressivo e silente degrado del suo ambiente.

Se il turismo di massa erode il tessuto sociale di Venezia, spostando tutte le risorse in un unico settore e privando progressivamente i cittadini di servizi, sono le scelte di governo del territorio a metterne a rischio la fisionomia stessa. Il degrado ambientale, infatti, non riguarda più soltanto le problematiche storiche, come l'inquinamento di Porto Marghera o il fenomeno delle alte maree eccezionali, ma si manifesta in forme nuove e insidiose. Esso è il risultato di una visione politica ed economica che, sempre meno velatamente, subordina la tutela dell'ecosistema lagunare e della sua terraferma a logiche di sviluppo funzionali quasi esclusivamente al profitto. L'ambiente di Venezia, in questa prospettiva, diviene meritevole di tutela solo quando serve da "sfondo alla cartolina", un fondale scenografico per l'industria turistica. In ogni altro caso, esso cede il passo a interessi economici, speculativi e particolari che tradiscono la sua natura di bene collettivo.

Questa traiettoria si pone in stridente e drammatico contrasto tanto con il passato della città quanto con le sue prospettive future. La grandezza della Repubblica Serenissima si fondava su una profonda e pragmatica consapevolezza dell'inscindibile legame tra la città e la sua laguna. Per secoli, i veneziani hanno governato il loro territorio con una sapiente tecnica idraulica e una lungimiranza politica che dimostrano una straordinaria comprensione delle delicate interconnessioni tra intervento antropico ed equilibri naturali. Oggi, al contrario, il sovrasfruttamento dei porti, il costante stravolgimento dell'equilibrio idrogeologico, il crescente consumo di suolo a scapito della rigenerazione urbana e l'incessante espansione delle infrastrutture turistico-logistiche contribuiscono ad un'alterazione profonda, che rischia di consegnare alle generazioni future una città irriconoscibile nella sua essenza.

Il presente elaborato si propone di analizzare, con un approccio casistico, le dinamiche e le contraddizioni del quadro giuridico posto a presidio di questo fragile ecosistema. La ricerca muove dalla necessità di fornire al lettore le coordinate dogmatiche essenziali per la comprensione della materia.

A tal fine, il Capitolo I offre una panoramica della normativa nazionale in materia di tutela ambientale, ricostruendone l'evoluzione e i principi cardine, dal diritto positivo progenitore, alla grande riforma apportata dal codice dell'ambiente, fino alle più recenti semplificazioni introdotte nel contesto del P.N.R.R.

Il Capitolo II entra nel cuore storico della trattazione, esaminando l'articolato e stratificato *corpus* della legislazione speciale per Venezia. Attraverso un

*excursus* che parte dalle esperienze giuridiche della Serenissima per arrivare alle leggi organiche del secolo scorso, si intende mostrare come l'ordinamento abbia tentato, con esiti alterni, di approntare strumenti normativi speciali per far fronte all'unicità del "problema Venezia".

Successivamente, l'analisi si sposta sulla dimensione ultrastatale della tutela. Il Capitolo III indaga il ruolo di "Venezia e la sua laguna" come sito del Patrimonio Mondiale UNESCO, descrivendo i meccanismi di gestione collaborativa e di monitoraggio. In questo contesto, viene analizzato il primo caso di studio: la vicenda delle "Grandi Navi". Il caso si rivela un esempio paradigmatico della tensione tra la sovranità nazionale, le pressioni economiche del turismo globale e gli obblighi di conservazione derivanti dal diritto internazionale, mostrando come l'intervento dell'UNESCO abbia agito da catalizzatore, seppur parziale, per l'azione del legislatore nazionale.

Il punto nevralgico della ricerca, dove tutte le tensioni convergono, è rappresentato dal Capitolo IV. Esso affronta il tema della pianificazione territoriale e del consumo di suolo, analizzando il secondo e più emblematico caso di studio: il progetto del cosiddetto "bosco dello sport". Questa vicenda permette di indagare la discrasia tra le retoriche di "inclusione e coesione", evocate per giustificare l'opera, e la realtà di una massiccia cementificazione di suolo agricolo. Lo studio si concentra sul travagliato percorso di finanziamento del progetto, dal P.N.R.R. al P.N.C., e sul contenzioso amministrativo che ne è scaturito, per poi riflettere sulla nomenclatura stessa delle opere pubbliche come strumento di una più ampia strategia di *greenwashing* istituzionale.

L'analisi dei due casi di studio, pur basata su una rigorosa ricostruzione dei fatti e degli atti amministrativi e giurisprudenziali, non intende limitarsi a una mera cronaca, né d'altro canto sconfinare nell'opinionismo politico. Essi sono stati scelti perché rappresentano due facce della stessa medaglia: le Grandi Navi incarnano la pressione "esterna" sulla laguna, legata ai flussi globali; il "bosco dello sport" esemplifica la pressione "interna", legata ad un modello di sviluppo locale che sacrifica sistematicamente il territorio.

Entrambi i casi, pur nella loro diversità, sollevano la medesima, fondamentale questione. All'esito di un'analisi che mostra come, pur nel rispetto formale delle procedure, si possano raggiungere esiti che tradiscono lo spirito della tutela, sorge un interrogativo cruciale che guida l'intero elaborato: la progressiva erosione dell'ecosistema veneziano è da imputarsi a una carenza intrinseca degli strumenti di tutela, o piuttosto a un'applicazione distorta e strumentale degli stessi?

## CAPITOLO I: LA TUTELA DELL'AMBIENTE NEL DIRITTO POSITIVO NAZIONALE

### 1. Le norme progenitrici della materia

Definire esattamente i limiti della tutela dell'ambiente nel diritto positivo non è cosa semplice. La materia non è infatti ascrivibile ad una autonoma branca del diritto, come accade invece per altri ambiti di studio. Il diritto dell'ambiente si compone di una molteplicità di principi ed istituti che attingono prevalentemente al diritto pubblico, e in particolare al diritto amministrativo, ma non solo ad esso. Essendo ormai l'ambiente un fattore centrale da considerare quando si opera in qualsiasi ambito, gli strumenti del diritto amministrativo sono preziosi ma necessariamente insufficienti da soli ad espletare tutte le funzioni che si rendono necessarie per tutelare l'ambiente nel più ampio spettro possibile. Ecco che il diritto dell'ambiente diviene una materia trasversale, in cui si intersecano ed influenzano istituti di diritto amministrativo, civile, penale, commerciale, e altri ancora<sup>1</sup>.

Fornire un quadro completo di tutta la normativa che, direttamente o indirettamente, inerisce la tutela ambientale è un'impresa complessa che non rientra nello scopo di questo elaborato. Per questa ragione, si fornisce di seguito una panoramica riassuntiva dei principali interventi normativi che si dimostrano rilevanti per lo specifico argomento di studio, ristretto nello spazio alla città di Venezia e alla sua laguna, ivi compresa la c.d. gronda lagunare<sup>2</sup>, e ristretto nell'oggetto a due casi di studio, ossia la vicenda delle "Grandi navi" e la costruzione del c.d. "bosco dello sport" nell'area di Tessera, località posta sulla gronda lagunare.

Volendo fare una panoramica della regolamentazione ambientale, è necessario partire dalla normativa nazionale. La legge statale è infatti la prima e principale fonte adibita a stabilire uno standard di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale. Questo si evince dall'attuale formulazione dell'art. 117 della Costituzione, secondo comma, lett. s, che annovera la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*" tra le materie che rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Pur volendo in questo capitolo trattare solo della legislazione nazionale, è necessario un piccolo sforzo di selezione ed organizzazione delle fonti. Essendo la materia ambientale per sua natura composita, il legislatore non ha pensato, in prima battuta, a dedicarvi un codice unico ed organico. Le norme progenitrici sono infatti testi settoriali singoli<sup>3</sup>, che si occupano di una specifica porzione di tutela, come ad esempio quella dall'inquinamento delle acque. Pur essendo poi, nella maggior parte, confluite nel c.d. codice dell'ambiente, tali norme meritano un'autonoma analisi.

È importante collocare le prime norme in materia ambientale nel tempo, poiché la prospettiva e la consapevolezza relative al problema climatico si sono evolute in modo estremamente rapido.

A partire dagli anni '60 del secolo scorso si è iniziata cautamente a diffondere,

---

<sup>1</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2022, p. 7.

<sup>2</sup> Per "gronda lagunare" si intende la porzione di territorio situato sulla terraferma che si affaccia sulla laguna di Venezia.

<sup>3</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 8.

prevalentemente in contesti di fervore intellettuale, una generale diffidenza nel progresso, sino ad allora mitizzato. Questo primo mutamento di pensiero evidenziava come l'ambiente fosse un insieme di risorse finite, che l'uomo non poteva più sfruttare senza criterio. Di più, si cominciava a diffondere la consapevolezza che la condotta umana di sovrasfruttamento dei beni ambientali avrebbe causato una serie di gravi e pericolose reazioni da parte dell'ecosistema, che da aggredito sarebbe divenuto aggressore<sup>4</sup>.

È in questo contesto che si inseriscono le prime norme nazionali volte a contrastare i macrofenomeni di deterioramento ambientale.

Nonostante l'innegabile pregio delle prime acquisizioni, al lettore contemporaneo possono apparire insoddisfacenti. Questo perché esse rispondono ad una visione del rapporto tra uomo e ambiente fortemente antropocentrica, basata su una concezione della risorsa naturale che è tale perché produce un'utilità per l'uomo, oppure perché evita o riduce l'effetto negativo per l'uomo di un evento ambientale sfavorevole.

Non c'è da stupirsi dunque se dalla lettura delle fonti di seguito non traspare un genuino intento di preservazione dell'ambiente e degli ecosistemi come valori autonomi, essendo la concezione ecocentrica del diritto dell'ambiente un'innovazione piuttosto recente.

## *2. I primi passi del diritto ambientale italiano: la legge sull'inquinamento atmosferico*

È ormai fatto notorio che l'inquinamento atmosferico sia una delle cause principali del riscaldamento globale, che contribuisce enormemente al più ampio fenomeno del cambiamento climatico. Regolamentare esattamente le emissioni in atmosfera è quindi un aspetto di enorme rilevanza.

La L. n. 615/1966 identificava l'inquinamento atmosferico<sup>5</sup> sotto tre profili: uno oggettivo, ossia la materiale immissione nell'atmosfera di una sostanza, uno legato agli effetti dell'emissione, che assumeva rilevanza giuridica qualora superasse una soglia di lesività per la salute o per altri beni tutelati dall'ordinamento<sup>6</sup>, e infine uno relativo alla fonte che immette la sostanza in atmosfera, ossia un impianto termico, industriale o un mezzo motorizzato.

Tra le innovazioni predisposte dal Capo I (norme generali), si rileva che la legge suddivideva il territorio nazionale in due "zone di controllo", di cui facevano parte i Comuni con una notevole densità abitativa (almeno 70.000 abitanti), collocati in zone con caratteristiche industriali o urbanistiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico. L'iscrizione ad una delle due zone di controllo, che non era strettamente legata al numero di abitanti ma includeva la valutazione di altri fattori, quali il rischio di alto inquina-

---

<sup>4</sup> In simili termini si esprime il rapporto del cd. Club di Roma, datato 1972 e commissionato al MIT, *Sui limiti dello sviluppo*. Cfr. D. H. MEADOWS et al., *The limits to growth, a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.

<sup>5</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 1.

<sup>6</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 144.

mento, era disposta previo parere della Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico, organo costituito *ad hoc*<sup>7</sup> presso l'allora Ministero della Sanità, dotato di precise competenze di monitoraggio e di consulenza<sup>8</sup>. Tali competenze andavano integrate con il lavoro più capillare svolto dai Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico<sup>9</sup>, che andavano istituiti presso l'ufficio del medico provinciale del capoluogo di Regione di ogni Comune interessato dalla legge, ossia rientrante in una delle zone di controllo. Infine, alle amministrazioni provinciali veniva richiesto di dotarsi di un servizio di rilevamento dell'inquinamento atmosferico<sup>10</sup>, che si servisse dell'opera dei laboratori provinciali di igiene e profilassi, o di altri laboratori autorizzati dal Ministero della Sanità. Ne deriva che il sistema di ripartizione delle competenze in materia di tutela dell'ambiente era in principio attribuito allo Stato, con il coinvolgimento delle Regioni, come organi decentrati, e dei Comuni, quali titolari dei poteri urbanistici locali<sup>11</sup>.

Questa tendenza, sostenuta dalla legge in esame, è stata poi soggetta a numerose variazioni, che hanno visto le Regioni ed i Comuni assumere progressivamente maggiori competenze, anche in forza del principio di prossimità<sup>12</sup>, creando conflitti di attribuzione che la riforma costituzionale del Titolo V ha cercato di dirimere, con risultati non sempre soddisfacenti, come confermato anche da una consistente giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>.

Già a partire dalle norme generali predisposte dalla legge in esame è possibile effettuare un primo rilievo: è indicatore della logica antropocentrica promossa dalla normativa il fatto che al monitoraggio dell'inquinamento fossero preposte diramazioni del Ministero della Sanità. È bene ricordare che il Ministero dell'Ambiente non era ancora stato istituito, ma la scelta di attribuzione istituzionale è comunque rivelatrice del primario interesse sotteso alla regolamentazione delle emissioni, cioè la salute pubblica, e non anche la preservazione dell'atmosfera come bene giuridico autonomo. Della stessa direzione teleologica è sintomatica la scelta dei destinatari della normativa: il decreto ministeriale applicativo<sup>14</sup> individuava un totale di quarantatré Comuni appartenenti alla zona "A" e otto Comuni della zona "B". Nonostante questi centri fossero quelli maggiormente a rischio di produrre un eccessivo inquinamento atmosferico, la prevenzione parcellizzata, che può produrre un notevole beneficio in termini di salubrità dell'aria dei singoli Comuni, risulta insufficiente per combattere un fenomeno che si riflette su scala globale. Prendiamo ad esempio il Comune

---

<sup>7</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 3.

<sup>8</sup> M. S. GIANNINI, *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1/1973, n. 23, p. 40.

<sup>9</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 5.

<sup>10</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 6.

<sup>11</sup> P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 6/2005, pp. 957 e ss.

<sup>12</sup> Il principio di prossimità in diritto amministrativo rappresenta un criterio di attribuzione della competenza, secondo cui il potere amministrativo spetta all'ente più prossimo alla cittadinanza, salvo che la legge non l'attribuisca ad un organo più alto.

<sup>13</sup> Si vedano a proposito: Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407; Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307; Corte Cost. 13 aprile 2017, n. 85.

<sup>14</sup> D. M. 23 novembre 1967, "Ripartizione dei Comuni interessati alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico nelle zone di controllo A e B previste dall'art. 2 L. 13 luglio 1966, n. 615".

di Milano: monitorare le emissioni nel perimetro municipale può significativamente contribuire alla prevenzione sanitaria per i suoi abitanti, ma senza monitorare anche l'attività che si svolge nella circostante area industriale, che si estende anche a buona parte della Provincia, si rischia di incoraggiare il dislocamento delle imprese cittadine verso zone dove le emissioni non sono controllate, rendendo senz'altro l'aria della città più respirabile, ma fallendo l'obiettivo, che oggi percepiamo come imperativo, di ridurre le emissioni nel loro complesso.

La legge poi procedeva a regolare le singole fonti di emissioni, dedicando agli impianti termici, ai combustibili ivi utilizzati, e alla loro conduzione e vigilanza, i capi II, III, e IV; alle industrie il capo V, ed ai veicoli a motore il capo VI.

Per quanto riguarda gli impianti termici ed i combustibili, la legge imponeva un sistema di "*command and control*", ossia fissava una serie di requisiti minimi - relativi, ad esempio, alla corretta installazione degli impianti, al tipo di combustibile utilizzato, alla formazione del personale, alle modalità di conduzione degli impianti, ai livelli di emissioni di sostanze inquinanti tollerabili - e stabiliva un sistema di vigilanza sul loro rispetto, investendo il comando Provinciale dei vigili del fuoco di ciascun Comune del dovere di effettuare controlli periodici sugli impianti, nonché della facoltà di effettuare sopralluoghi e prelievi di campioni<sup>15</sup>. Se dai controlli traspariva una violazione della legge in materia di inquinamento atmosferico, vigeva sul comando dei vigili del fuoco un obbligo di segnalazione agli organi preposti<sup>16</sup>. Dal punto di vista sanzionatorio, gli articoli 9, 10, 14, 15 e 18 istituivano diversi reati, puniti con ammenda. Tali reati sono stati depenalizzati con d. lgs. 15 gennaio 2016, ma permane la sanzione amministrativa pecuniaria<sup>17</sup>.

Per quanto concerne invece i veicoli a motore, la l. 615/1966 è stata abrogata dal nuovo codice della strada, emanato con d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285. A noi basti evidenziare alcuni essenziali aspetti della normativa del 1966.

Essa prevedeva, all'art. 22, che i veicoli motorizzati non superassero i limiti fissati nel regolamento d'esecuzione della stessa legge. Lo stesso articolo indicava poi che era competenza del Ministero della Sanità, di concerto con altri dicasteri e con la Commissione centrale per l'inquinamento atmosferico, di emettere ulteriori decreti ministeriali atti a fissare nuove soglie di tollerabilità delle emissioni, nonché a rendere obbligatoria l'applicazione ai veicoli di motori meno inquinanti (ciclo otto e Diesel). Coerentemente con l'approccio generale di *command and control* la legge prevedeva che i veicoli fossero sottoposti a revisione specifica presso la motorizzazione civile, e prevedeva una sanzione pecuniaria amministrativa nel caso di superamento delle emissioni consentite. È significativo che questo capo, relativo ai veicoli motorizzati, sia l'unico della legge ad essere applicato su base nazionale. In questo senso viene meno l'approccio frammentato della tutela dall'inquinamento atmosferico, almeno per quanto riguarda questa specifica fonte di emissioni.

Per concludere l'analisi della legge in parola, si può rilevare come essa si

---

<sup>15</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 19, commi 1 e 2.

<sup>16</sup> L. 13 luglio 1966, n. 615, art. 19, comma 7.

<sup>17</sup> Le attuali sanzioni previste per la violazione delle norme in materia di inquinamento atmosferico sono sancite dall'art. 288 d. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

distingua per alcuni elementi caratterizzanti. In primo luogo, come si è detto, emerge che l'ambiente è tutelato di riflesso rispetto al principale obiettivo della normativa, che è la tutela della salute. Ciò si evince sia dal sistema di monitoraggio e prevenzione parcellizzato sul territorio, che dall'attribuzione dei poteri istituzionali, appannaggio del Ministero della sanità.

In secondo luogo, si rileva, come spesso avviene in materia ambientale, che le norme comportano un'espansione dello spettro amministrativo, sia dal punto di vista istituzionale, con la creazione di nuovi organi amministrativi (come la Commissione centrale per l'inquinamento atmosferico), sia dal punto di vista delle funzioni degli organi amministrativi già esistenti. Tale fenomeno contribuisce a delineare una dimensione multilivello dell'intervento amministrativo, in cui la tutela è distribuita tra Stato, Regioni, Comuni, Province e vari diramazioni degli stessi che operano sul territorio.

### *3. Verso un approccio ambientalista alla tutela delle risorse: la legge Merli sull'inquinamento delle acque*

La c.d. legge Merli si inserisce in un contesto politico-istituzionale già diverso da quello di appena dieci anni precedente. Essa si proponeva di fornire una rassegna unitaria della tutela delle acque, riconoscendo ai corpi idrici non solo il loro valore come risorsa fondamentale alla vita e allo sviluppo economico-sociale, ma anche come elemento ambientale<sup>18</sup> necessario all'equilibrio dell'ecosistema<sup>19</sup>. Tale accezione binaria della risorsa veniva riportata anche nella struttura della norma, che si occupava da un lato di tutelare l'integrità delle caratteristiche qualitative e quantitative delle acque pubbliche, dall'altra di regolare le istanze economiche che possono trovarsi con essa in conflitto<sup>20</sup>.

Ulteriore novità rispetto alla vocazione generale precedente è quella relativa all'approccio sistemico di riparto delle competenze tra Stato ed enti locali. La legge Merli infatti stabiliva che allo Stato competevano i poteri di indirizzo, di fissazione dei criteri metodologici per il monitoraggio e di standard per i consumi, di regolamentazione generale dei sistemi di smaltimento, di riciclo e dei relativi impianti<sup>21</sup>. Alle Regioni venivano attribuite non solo competenze "per decentramento", ma anche autorità in tema di redazione di piani regionali per il risanamento delle acque, di direzione del sistema di controllo degli scarichi, di coordinamento dei piani degli enti locali, di esecuzione dei rilevamenti, nonché la predisposizione della normativa integrativa necessaria<sup>22</sup>. Alle Province spettavano prevalentemente poteri di controllo sulla corretta applicazione dei criteri generali stabiliti dallo Stato o dai regolamenti regionali, e i Comuni (o consorzi di Comuni) diventavano di conseguenza le unità operative<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. F. CAZZAGON, *Le acque pubbliche nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4/2012, pp. 435 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. C. M. GRILLO, M. FAVAGROSSA, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4/2012, pp. 377 ss.

<sup>20</sup> Cfr. C. M. GRILLO, M. FAVAGROSSA, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, cit., pp. 377 ss.

<sup>21</sup> L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 2.

<sup>22</sup> L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 4.

<sup>23</sup> Cfr. A. CASSONE, *La nuova legge contro l'inquinamento delle acque*, in *Economia pubblica*, 7-8/1976, pp. 299 e ss.

A fini di coordinamento a livello nazionale era istituito un comitato interministeriale, che fungeva, insieme a concerti e intese, da polo direttivo. La creazione di uno specifico organo è una modalità comune a quasi tutta la normativa ambientale antecedente all'istituzione del Ministero dell'ambiente<sup>24</sup>.

È bene ricordare che la Legge Merli non è stata la prima ad affrontare il problema della tutela delle risorse idriche. Esisteva in merito, infatti, una regolamentazione risalente al 1904<sup>25</sup>, successivamente integrata dal Testo Unico sulle acque e gli impianti elettrici, del 1933<sup>26</sup>. Questa prima fase normativa non era tanto votata alla riduzione dell'inquinamento delle acque, quanto piuttosto all'assoggettamento di alcuni usi della risorsa idrica pubblica al rilascio di licenze. Appare quindi che lo scopo prioritario fosse la regolamentazione economica, più che propriamente ambientale.

La sensibilità pubblica alla preservazione dei bacini idrici è aumentata sensibilmente negli anni 60-70, in cui è scoppiato il problema dell'inquinamento delle falde e delle acque superficiali.<sup>27</sup> È proprio in questo contesto storico-politico che si inserisce la Legge Merli, che, secondo Martinez *“è la prima legge importante in materia di tutela dell'ambiente, (...) e proprio a partire da essa la giurisprudenza e la dottrina hanno iniziato a mettere i primi mattoni di quella branca specialistica che può essere definita “diritto ambientale”*. L'affermazione dell'autrice è comprovata dal fatto che, per la prima volta, la legge Merli si preoccupava di tutelare un bene ambientale in quanto tale, promuovendone un uso razionale e sostenibile. Il cambio di prospettiva è notevole, anche solo rispetto alla norma sull'inquinamento dell'aria<sup>28</sup>.

Lo scopo principale del legislatore era di regolare la disciplina degli scarichi, imponendo rigidi limiti ai valori degli inquinanti tollerabili in maniera uniforme, quindi, indipendentemente dal tipo di risorsa idrica che ne era destinataria<sup>29</sup>.

Tale scopo era perseguito dalla legge tramite una doppia direttrice: la prima che istituiva un sistema di autorizzazioni e licenze per il corretto sfruttamento delle risorse idriche; la seconda che rafforzava l'aspetto di pianificazione e programmazione territoriale da parte delle amministrazioni<sup>30</sup>, dando vita a piani regolatori nazionali e a piani regionali di gestione e risanamento<sup>31</sup>.

Per quanto riguarda il sistema delle autorizzazioni, esse si rendevano necessarie per qualsiasi tipo di scarico, pubblico o privato, e si conferivano secondo criteri che la legge ha definito, ma non in modo puntuale. Sul punto è stato infatti necessario un ingente contributo della giurisprudenza<sup>32</sup>.

---

<sup>24</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 957 ss.

<sup>25</sup> Si tratta del R.D. n. 523/1904 sulla tutela dei copri idrici.

<sup>26</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3/2012, pp. 251 e ss.

<sup>27</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, cit., p. 255.

<sup>28</sup> *Ivi*, Capitolo I, paragrafo 2.

<sup>29</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, cit., p. 255.

<sup>30</sup> Cfr. N. LUGARESI, *Water resources regulations towards sustainability: the role of water rights in the Italian legal system*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/2001, pp. 1089 e ss.

<sup>31</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, cit., p. 256.

<sup>32</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, cit., p. 255, nota 10.



Nel quadro della pianificazione, la norma si distingue anche per l'operazione di censimento dei corpi idrici<sup>33</sup>, secondo caratteristiche idrologiche, fisiche, chimiche e biologiche, nonché per gli usi diretti o indiretti che ne vengono fatti, che è segnale di un approccio scientificamente più consapevole alla gestione dei problemi ambientali.

Nonostante il pregio della nuova prospettiva di tutela, maggiormente centrata sul valore ambientale del bene oggetto della normativa, la legge 10 maggio 1976, n. 319 si configura ancora come una regolamentazione dalla marcata impronta antropocentrica. La risorsa è tutelata in ragione della sua finitezza, cercando di limitarne gli sfruttamenti che la renderebbero poi insufficiente a soddisfare i bisogni umani. Tutto considerato, la legge Merli rappresenta comunque una necessaria e importante svolta nel diritto dell'ambiente e nella tutela delle risorse idriche, poiché ha costituito un importante punto di partenza in merito al sistema di riduzione degli inquinamenti da scarico, all'organizzazione dei sistemi pubblici di acquedotto, fognature e depurazione, al monitoraggio dell'entità dell'inquinamento delle acque e alla pianificazione messa in atto dalle amministrazioni pubbliche per la gestione della risorsa<sup>34</sup>.

Va comunque quantomeno accennato che la legge Merli non ha ottenuto i risultati sperati sul piano pratico, soprattutto a causa di una serie di mancati adempimenti di programmazione ed azione, da parte di soggetti sia pubblici che privati. Ciò ha reso necessario un intervento integrativo da parte del legislatore<sup>35</sup>, che ha ridefinito parte degli obiettivi della normativa, ma soprattutto ha concesso una dilazione dei termini (anche differenziando il regime per scarico da insediamento "civile" e per quello da insediamento "produttivo") per evitare di paralizzare la produzione agricola e industriale nel tempo necessario agli stabilimenti per adeguarsi alla nuova normativa<sup>36</sup>.

#### *4. Le prime risposte normative ai disastri ambientali: la nuova regolamentazione della gestione dei rifiuti*

La preoccupazione per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti, soprattutto di quelli pericolosi<sup>37</sup>, è esplosa negli anni '80, quando alcuni disastri ambientali hanno messo in luce il problema. In ragione della crescente domanda di prodotti chimici per le industrie, si passò dalla produzione mondiale annua di circa 7 milioni di tonnellate di rifiuti chimici industriali dei decenni precedenti, ai 250 milioni di tonnellate annue nel 1980, per arrivare a circa 350 milioni di tonnellate nel 1989<sup>38</sup>. L'aumento di domanda di tali prodotti chimici inevitabilmente alzò di molto i costi di smaltimento, dando origine ad un fenomeno globale di movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi, che venivano esportati dai paesi maggiormente industrializzati verso paesi dove i costi di smaltimento erano inferiori.

---

<sup>33</sup> Cfr. L. 10 maggio 1976, n. 319, art. 7

<sup>34</sup> Cfr. L. MARTINEZ, *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, cit., p. 256.

<sup>35</sup> Si fa qui riferimento alla l. 24 dicembre 1979, n. 650

<sup>36</sup> Cfr. E. R. BASILE, *La nuova normativa anti-inquinamento e l'impresa agricola*, in *Rivista di diritto agrario*, 3/1980, 1, pp. 411 e ss.

<sup>37</sup> Si noti che tra i rifiuti pericolosi non sono annoverati quelli radioattivi, che sono disciplinati distintamente da norme il cui esame non è funzionale al presente elaborato. Il lettore interessato può rifarsi al tit. VII del D. Lgs. 31 luglio 2020, n. 101, che ha novellato la precedente normativa risalente al 1962.

<sup>38</sup> Dati pubblicati dalle Nazioni Unite alla COP della Conferenza di Basilea, 1989.

Fu proprio in questi anni che si verificarono alcuni dei disastri ambientali più significativi della storia<sup>39</sup>, che spinsero la comunità internazionale ad affrontare il problema, giungendo ad un accordo con la Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione<sup>40</sup>.

In Italia, uno dei casi di maggior impatto, sia a livello ambientale che per l'opinione pubblica, fu quello di Seveso, datato 1976, in cui una fabbrica in Brianza sprigionò una nube di diossina che contaminò l'ambiente circostante, causando ingenti danni alla salute della popolazione locale<sup>41</sup>.

È in questo contesto di neonata consapevolezza che si inseriscono le prime norme italiane in materia di gestione dei rifiuti, sia pericolosi che non.

Il D.P.R. n. 915/1982 è stata prima norma nazionale ad affrontare il problema dei rifiuti considerandone i veri risvolti per l'ambiente e la salute. Ciò era chiarito nel primo articolo, in cui si sancivano i principi generali della normativa che dovevano orientarne l'interpretazione, e tra questi si annoveravano le esigenze igienico-sanitarie della collettività; la riduzione dell'inquinamento acustico, dell'aria, del suolo e sottosuolo, delle acque; la salvaguardia di flora e fauna, dell'ambiente e del paesaggio. Si evidenziava anche l'esigenza di incoraggiare il riciclo, e quindi la riduzione di produzione di rifiuti.

Detti criteri, o obiettivi direttori, andavano perseguiti tramite un modello di *governance* multilivello. Allo Stato spettavano i poteri di indirizzo, di fissazione di livelli massimi di tollerabilità di alcune sostanze inquinanti, di classificazione delle diverse tipologie di rifiuti assoggettate a diverse discipline, di elaborazione di criteri generali per le metodologie di smaltimento e riciclo, di coordinamento tra i piani regionali di gestione, e di produzione di relazioni periodiche sulla gestione dei rifiuti per la commissione delle Comunità economiche europee<sup>42</sup>.

Alle Regioni competeva l'elaborazione, la realizzazione e l'aggiornamento di piani di gestione per lo smaltimento dei rifiuti, con la collaborazione dei singoli Comuni. Ugualmente appannaggio delle Regioni era il rilascio delle autorizzazioni ad enti o imprese ad effettuare lo smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, ad effettuare le operazioni di smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi, alla installazione e alla gestione delle discariche e degli impianti di neutralizzazione e di eliminazione dei rifiuti speciali<sup>43</sup>.

Alle Province spettava una generale funzione di controllo sulla gestione dei rifiuti, potendosi esse avvalere dei servizi di igiene ambientale e medicina del lavoro, e dei laboratori provinciali di igiene e profilassi<sup>44</sup>. Ai Comuni invece era attribuito lo smaltimento dei rifiuti urbani<sup>45</sup>.

Le tipologie di competenze attribuite tra i vari livelli, che manifestavano un intento ancora spintamente autoritativo delle pubbliche amministrazioni, unito

---

<sup>39</sup> A titolo esemplificativo: caso *Khian Sea*, caso *Karin B.*, caso *Lynx*. Tutti e tre coinvolgevano navi che trasportavano rifiuti pericolosi, dolosamente affondate oppure portate a scaricare le tossine in paesi in transizione, senza alcuna garanzia del corretto smaltimento, tramite accordi corruttivi.

<sup>40</sup> L'Italia ha ratificato la Convenzione con l. 18 agosto 1993, n. 340.

<sup>41</sup> Cfr. P. GANGEMI, *Mi ricordo Seveso. A colloquio con Luigi Bisanti*, in *Janus*, 22/2006, pp. 149 e ss.

<sup>42</sup> Cfr. D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 4.

<sup>43</sup> Cfr. D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 6.

<sup>44</sup> Cfr. D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 7.

<sup>45</sup> Cfr. D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, art. 8.

al sistema sanzionatorio predisposto dal decreto (che prevede sia illeciti amministrativi che penali), spingono ad una interpretazione della normativa ispirata alla tecnica legislativa del *command and control*<sup>46</sup>. Tale modello risulta deficitario almeno sotto un aspetto: quello della prevenzione. Nulla viene infatti detto a tal proposito nel decreto, anche se tale mancanza è stata poi parzialmente superata dal decreto Ronchi.

Nello spartire le competenze alle pubbliche amministrazioni, il decreto stabiliva che quelle dello Stato venissero esercitate tramite un comitato interministeriale, ossia quello già costituito con la legge Merli<sup>47</sup>, cui si attribuiva competenza anche in materia di rifiuti.

Nel complesso, il principale pregio del decreto in esame è quello di aver costituito un primo momento di presa di coscienza del problema dei rifiuti. Ciò però derivava da una situazione di urgenza, anche ambientale ma soprattutto politica, che ha dato priorità ad una legiferazione per principi, che poi poco sono stati applicati. All'ulteriore aggravarsi dell'emergenza agli occhi dell'elettorato, si è preferito insistere con la decretazione d'urgenza, confondendo l'attribuzione delle competenze e indebolendo l'applicabilità del sistema sanzionatorio<sup>48</sup>. Si susseguirono infatti diversi interventi, nel 1987 la legge n. 441, nel 1989 la legge n. 397, e dopo la nascita del Ministero dell'ambiente, tutta una serie di decreti amministrativi, in buona parte censurati dalla Corte Costituzionale per contrasto con le leggi<sup>49</sup>.

Con il decreto Ronchi (d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) si apre la stagione dei "testi unici". Con esso si abrogava il D.P.R. n. 915/1982, e si dava attuazione a tre direttive europee: la 75/442/CEE relativa ai rifiuti, la 76/403/CEE relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili, e la 78/319/CEE relativa ai rifiuti tossici e nocivi. Le tre categorie regolate dalle direttive erano riprese all'art. 1 del decreto, che identificava l'ambito di applicazione, relativo alla gestione dei rifiuti, dei rifiuti pericolosi e degli imballaggi.

La norma poi proseguiva a definire le finalità che si prefiggeva, ossia "assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi"<sup>50</sup>. Precisava inoltre che, accanto all'ambiente, andava accuratamente protetta la salute degli individui, dovendosi infatti evitare "rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora", "inconvenienti da rumori o odori", danni a "il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente". Tale articolato scopo, che denota una crescente consapevolezza ambientale del legislatore, andava raggiunto tramite la cooperazione dei vari livelli di amministrazione, realizzata anche con accordi e contratti di programma tra soggetti pubblici e privati qualificati (art. 2, comma 4).

L'articolo 3 segnava una notevole svolta nell'evoluzione del diritto ambientale nazionale, poiché sanciva un principio di grande rilevanza, che però non era stato incluso nelle norme sull'inquinamento dell'aria o delle acque: il

---

<sup>46</sup> Cfr. F. SAITTA, *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2009, p. 41.

<sup>47</sup> *ivi*, Capitolo I, paragrafo 2.

<sup>48</sup> Cfr. G. AMENDOLA, *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente? Il caso Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4/2004, p. 367.

<sup>49</sup> Cfr. G. AMENDOLA, *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente?* cit., p. 367.

<sup>50</sup> D. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, art. 2.

principio di prevenzione<sup>51</sup>.

Quando si parla di ambiente, è intuitivo che sia preferibile anticipare un evento dannoso piuttosto che trovare modi per mitigarne gli effetti o porvi rimedio. Ciò in ragione del fatto che il ripristino di siti inquinati è molto oneroso, e che spesso non è comunque possibile riportare il luogo all'esatto stato in cui era prima di subire l'azione antropica dannosa. Eppure, il legislatore del '66 e quello del '76 nulla dicevano in tema di prevenzione: l'obiettivo era solo quello di monitorare e ridurre l'inquinamento, rispettivamente dell'aria e delle acque.

Il decreto Ronchi invece dedicava un intero articolo alla prevenzione, stabilendo che *"le autorità competenti adottano, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni, iniziative dirette a favorire, in via prioritaria, la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti"*. Ciò doveva avvenire mediante lo sviluppo di tecnologie pulite per il risparmio di risorse naturali, la promozione di strumenti economici, di informazione di sensibilizzazione dei consumatori, lo sviluppo del sistema di marchio ecologico, l'analisi del ciclo di vita dei prodotti, la messa a punto di prodotti che contribuiscono a ridurre la produzione e la pericolosità dei rifiuti, la determinazione di contratti di appalto che valorizzassero le competenze tecniche di riduzione e dei rifiuti, e la promozione di accordi e contratti di programma finalizzati alla prevenzione e riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti.

Oggigiorno il principio di prevenzione è integrato in tutta la normativa ambientale, essendo un criterio generale che deve orientare l'interpretazione delle norme e l'esercizio della discrezionalità amministrativa in materia ambientale<sup>52</sup>.

Oltre al principio di prevenzione, il decreto Ronchi introduceva nella di-

---

<sup>51</sup> Il principio di prevenzione è considerato uno dei principi fondamentali del diritto dell'ambiente. È stato sancito per la prima volta nella celebre Dichiarazione di Stoccolma del 1972, che al principio 7 stabiliva "Gli Stati devono prendere tutte le misure possibili per prevenire l'inquinamento dei mari (...)". Tale formulazione è stata poi integrata dalla Dichiarazione di Rio (1992) in cui è sancito al principio 2 che gli Stati "hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale." A livello internazionale si ritiene ormai che il principio di prevenzione sia una norma consuetudinaria a tutti gli effetti, e quindi cogente. Sulla cogenza dei principi, in particolare su quello di precauzione, si è espresso il TRGA Trentino-Alto Adige, sez. I, 25 marzo 2010, n. 93.

<sup>52</sup> Il principio di prevenzione si affianca ai generali criteri di ragionevolezza e proporzionalità, esercitati dalle pubbliche amministrazioni ogni qual volta operino una ponderazione di interessi. Si noti che i risvolti pratici sono considerevoli, poiché mutando il modello di adozione delle scelte discrezionali, il criterio di prevenzione ne muta i motivi di sindacato, e quindi i perimetri di legittimità. Per una disamina delle principali questioni sollevate in merito dalla dottrina, Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materie di rifiuti*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2/2011, p. 14, e la ricca bibliografia citata, tra cui: D. AMIRANTE, *I principi comunitari di gestione dell'ambiente e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, p. 7; M. CAFAGNO, *Commento all'art. 3 ter, in Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, pp. 82 ss.; P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o norme di relazione?*, in *Gazzettaambiente*, 2004, p. 131; R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 509; A. ASTAZI, *Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività* in *Dir. gestione dell'ambiente*, 3/2001, p. 127; F. GIAMPIETRO, *Prevenzione, ripristino, risarcimento dei danni all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006*, in F. GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 2006, p. 289.

disciplina della gestione dei rifiuti un altro importante principio di derivazione internazionale, ossia quello del *“chi inquina paga”*<sup>53</sup>. Il terzo comma dell’art. 2 stabiliva infatti che *“la gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.”* È proprio a partire da questo principio che si sviluppa anche l’assetto sanzionatorio previsto dalla normativa. Il titolo V del decreto istituisce una serie di illeciti, alcuni amministrativi, presidiati da sanzione pecuniaria, altri invece penali.

Il primo è una versione “aggravata” dell’illecito amministrativo di abbandono di rifiuti, ed è integrato in caso di mancato ripristino o bonifica dell’area anche a seguito dell’ordinanza del sindaco che la intima.

Il secondo è il reato che punisce l’attività di gestione dei rifiuti non autorizzata, con pena detentiva aumentata se si tratta di rifiuti pericolosi. Il terzo reato previsto dal decreto Ronchi è quello di traffico illecito di rifiuti, aggravato se il traffico ha per oggetto rifiuti pericolosi.

È di immediata percezione che il modello sanzionatorio risponda precisamente ad un’ottica di attribuzione della responsabilità e dei costi di bonifica in capo al soggetto che trae un vantaggio economico dallo svolgimento di un’attività ai danni dell’ambiente.

Il titolo II si occupava di ripartire le competenze tra Stato, Regioni ed enti locali secondo un modello, già largamente applicato, di cooperazione tra livelli, ciascuno con le sue competenze in materia ambientale.

Il decreto Ronchi, sia nella formulazione originale che come poi modificato dal d. lgs. 8 novembre 1997, n. 389 (che attuava altre tre direttive europee in materia di rifiuti), non è stato ritenuto esaustivo circa l’esatta definizione di rifiuto, che pure fornisce all’art. 6.

Ciò si è rivelato centrale per almeno due questioni. La prima ineriva il confine tra rifiuto liquido (regolato comunque dal decreto Ronchi) e lo scarico che comporta inquinamento delle acque (regolato invece dalla legge Merli<sup>54</sup>). L’incertezza era motivata anche dalla formulazione dell’articolo 14, secondo comma, in cui si legge che è *“altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.”* Delineare una distinzione era fondamentale, poiché le due discipline imponevano diversi regimi di autorizzazione e monitoraggio, e soprattutto le relative violazioni erano sanzionate in modo diverso.

La seconda questione invece atteneva strettamente al perimetro della nozione di “rifiuto”<sup>55</sup>, ed era stata sollevata in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia da parte del Tribunale penale di Terni (ord. 20 novembre 2002). Il giudice *a quo* si interrogava, semplificando, su quanto restrittivamente andasse inteso il concetto di “rifiuto”, poiché se l’oggetto dell’agire dell’imputato fosse stato classificato altrimenti, sarebbe venuta meno la norma incriminatrice, e quindi il fatto

---

<sup>53</sup> Tale principio, ormai consolidato, serve a responsabilizzare il soggetto privato che si avvantaggia di un’attività economica redditizia ma ambientalmente dannosa, sancendo che esso deve sopportarne i costi.

<sup>54</sup> *ivi*, paragrafo 2.

<sup>55</sup> Cfr. B. DI GIANNITALE, *La nozione di “rifiuto”: profili di diritto comunitario e interno*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 6/2005, p. 725.

non avrebbe costituito reato.

La Corte europea si pronunciava<sup>56</sup> affermando il termine andava inteso estensivamente, essendo lo scopo della normativa quello di garantire un elevato standard di tutela ambientale, orientato dai criteri di prevenzione e precauzione, nonché di responsabilizzazione degli operatori privati. Tralasciando in questa sede le considerazioni che possono sorgere in merito al principio di tassatività e determinatezza della norma penale, basti sapere che la Corte europea denunciava la non conformità della norma italiana che recepiva la direttiva<sup>57</sup>.

Per concludere, le norme in materia di rifiuti, nonostante la loro ambizione di essere esaustive nella materia, si sono rivelate di difficile applicazione, anche per il sistema di ripartizione delle competenze e per la loro dipendenza, per essere applicate, da una consistente legislazione regionale, che ha in parte confuso la materia (come dimostrato anche dai numerosi ricorsi interpretativi alla Corte di giustizia delle Comunità Europee) e in parte ha provocato una notevole differenziazione delle discipline, mancando di raggiungere i risultati sperati<sup>58</sup>.

##### *5. Una legge concisa per una grande svolta: la nascita del Ministero dell'ambiente e di due istituti fondamentali del diritto ambientale*

Prima dell'istituzione del Ministero dell'ambiente, le competenze in ciascuna materia direttamente o indirettamente legata all'ambiente erano suddivise tra diversi dicasteri. Al Ministero della sanità l'inquinamento atmosferico, al Ministero dell'agricoltura gli scarichi industriali nelle acque interne e la gestione forestale, al Ministero della marina mercantile gli scarichi in mare, al Ministero dei lavori pubblici gli acquedotti e le fognature, al Ministero dell'istruzione la protezione del paesaggio<sup>59</sup>, e via dicendo. Oltre alla ripartizione di attribuzioni tra ministeri per oggetto di tutela, se ne realizzava una ulteriore relativa ai diversi centri di imputazione delle attribuzioni stesse, ossia lo Stato, che in alcune materie aveva competenza esclusiva, e le Regioni e gli enti locali, che detenevano maggior indipendenza legislativa e gestionale in ambiti diversi. L'assetto istituzionale, quindi, rifletteva la frammentarietà della normativa.

Tra le spinte della regolamentazione comunitaria e le difficoltà a raggiungere un livello elevato di tutela dell'ambiente uniforme sul territorio nazionale, si faceva forte la necessità di creare un unico centro d'imputazione per le dissemi-nate competenze ambientali, nonché di ripensare un modello più efficiente di pianificazione e gestione delle risorse naturali<sup>60</sup>.

Nonostante un primo passo fosse stato fatto nel 1983, con l'istituzione del Ministero per l'ecologia<sup>61</sup>, fu con la Legge 8 luglio 1986, n. 349, che si diede vita al ministero dell'ambiente come autonomo centro di attribuzioni, poteri ed

---

<sup>56</sup> Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sez. III, 11 novembre 2004, causa C-457/02.

<sup>57</sup> Cfr. B. DI GIANNITALE, *La nozione di "rifiuto": profili di diritto comunitario e interno*, cit., p. 726.

<sup>58</sup> Cfr. G. AMENDOLA, *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente? Il caso Italia*, cit., p. 368.

<sup>59</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 957 e ss.

<sup>60</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, cit., pp. 957 e ss.

<sup>61</sup> Il Ministero per l'ecologia istituito nel 1983 era un ministero senza portafoglio; quindi, non era dotato di apparati amministrativi propri né di risorse autonome.

apparati amministrativi.

La legge dell'86 si scontrava con un problema centrale: se si vuole creare un unico ministero competente in materia ambientale, si deve scegliere quali competenze attribuirgli. Di questo si occupava l'art. 2 della legge, che rivelava l'intenzione del legislatore di attribuire buona parte delle funzioni amministrative direttamente o indirettamente collegate alla materia ambientale al neonato Ministero. In primo luogo, si procedeva ad assegnare al ministero tutte le competenze finora esercitate dai comitati interministeriali istituiti dalle prime leggi ambientali, come ad esempio la legge sull'inquinamento atmosferico e acustico. In seguito, si redistribuivano al Ministero alcune funzioni attribuite allo Stato da norme di settore, che regolavano una specifica attività economica o industriale con notevoli risvolti sull'ambiente, come ad esempio la gestione delle cave e delle torbiere. In ultimo, si stabiliva che il ministero dell'ambiente venisse incluso in alcune conferenze o intese tra ministeri già regolamentate, che avevano per oggetto la gestione o la pianificazione di aspetti rilevanti per l'ambiente, richiamate dalla normativa stessa. L'art. 3 stabiliva che il Ministro dell'ambiente, insieme al Ministro per i beni culturali ed ambientali, dovessero assumere di intesa tutte le iniziative necessarie al corretto coordinamento tra le relative attribuzioni. I due articoli successivi attribuivano al Ministero dell'ambiente la competenza di fornire specifiche autorizzazioni in tema di scarichi, nonché quella di istituire e gestire riserve naturali e parchi nazionali, prima esercitata dal ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Va da sé che il quadro prospettato non fosse dei più semplici. Pur potendo considerare degno di plauso l'intento di riorganizzare il frammentato quadro di funzioni amministrative, la norma lasciava un numero consistente di questioni aperte. Primo, si assisteva alla parziale dicotomia tra l'istituzione di un organo nuovo e l'individuazione delle sue competenze, in via maggioritaria, secondo la tecnica c.d. "del ritaglio"<sup>62</sup>, perdendo dunque l'opportunità di fornire una vera e propria riorganizzazione della materia e comportando inevitabilmente una serie di ulteriori interrogativi. Secondo, oltre ad una manciata di competenze esclusive, la legge ne attribuiva diverse secondo lo schema del concerto e dell'intesa; pur non volendo semplicisticamente negare la varietà degli interessi connessi alla gestione dell'ambiente, che potrebbe giustificare una regolamentazione "collaborativa", la modalità del concerto produce inevitabilmente provvedimenti "contrattati", spesso preceduti da *iter* decisionali dilatati nel tempo, e con risultati non sempre immuni da una certa incoerenza sistemica<sup>63</sup>. Infine, il coordinamento tra i due Ministeri con più intersezioni reciproche, esortato dall'art. 3, si è rivelato nella pratica complesso e deficitario di meccanismi appropriati. Le predette obiezioni hanno contribuito a rendere necessaria la riforma dell'organizzazione del Governo del 1999<sup>64</sup>.

Oltre all'istituzione del Ministero, la Legge n. 349/1986 introduceva due ulteriori novità nell'ordinamento italiano: il recepimento della direttiva europea sulla valutazione di impatto ambientale (85/337/CEE, 27 giugno 1985), e una disciplina unitaria relativa al danno ambientale.

L'introduzione della valutazione di impatto ambientale (o VIA) nel nostro

---

<sup>62</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 65.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>64</sup> D. lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

ordinamento ha costituito uno dei momenti fondamentali dell'evoluzione del diritto dell'ambiente nazionale. Il nuovo istituto, infatti, modificava radicalmente il ruolo degli interessi ambientali nei processi decisori pubblici, e rendeva sempre più concreta la tendenza a privilegiare un approccio preventivo nella tutela dell'ambiente.<sup>65</sup> Prima di concentrarsi sulle caratteristiche dell'istituto introdotto dalla legge in esame, è bene fare qualche considerazione introduttiva.

La valutazione di impatto ambientale è un'operazione amministrativa richiesta per verificare la compatibilità ambientale di specifici progetti, presentati da soggetti privati o pubblici, che possono produrre significative modificazioni all'ambiente. Infatti, la valutazione ambientale si inserisce spesso in un più ampio procedimento relativo al rilascio di un titolo edilizio, come un permesso di costruire, il cui oggetto sia un'opera capace di produrre effetti negativi sulla salute delle persone, sull'integrità del suolo, delle acque, dell'aria, nonché sul patrimonio culturale e paesaggistico.

Per quanto la disciplina introdotta dalla legge del 1986 fosse ad uno stato che potremmo definire embrionale<sup>66</sup>, essa presentava già alcuni elementi degni di attenzione, che pare opportuno analizzare prima di esaminare la disciplina attualmente vigente nei paragrafi successivi<sup>67</sup>.

La legge n. 349/86 condensava la disciplina della valutazione di impatto in un solo articolo (art. 6). In esso stabiliva che le opere soggette alla valutazione, in attesa di attuazione legislativa, andavano definite dal Governo<sup>68</sup>. Ciò non è lontano da quanto oggi stabilito dal codice dell'ambiente, che fa un elenco tassativo di opere per cui va richiesta la valutazione.

I progetti individuati dal decreto, prima di essere approvati dall'amministrazione competente, andavano sottoposti all'attenzione del ministero dell'ambiente, al ministero dei beni culturali e ambientali, e alla Regione territorialmente interessata. Tale comunicazione doveva presentare una serie di contenuti minimi: localizzazione dell'opera, individuazione dei rifiuti emessi (solidi e liquidi), individuazione delle emissioni inquinanti per l'atmosfera e sonore, disposizione di mezzi di recupero in caso di danni ambientali, piani di prevenzione e monitoraggio ambientale. Del recepimento della comunicazione al ministero andava fatto annuncio su almeno due quotidiani ampiamente diffusi nella Regione e a livello nazionale. Dal momento di tale comunicazione iniziava il decorso del termine di trenta giorni entro i quali ai cittadini era concesso presentare osservazioni (art. 6, comma 9)<sup>69</sup>.

La valutazione vera e propria era espressa dal ministro dell'ambiente,

---

<sup>65</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 86.

<sup>66</sup> Tra le altre mancanze, sopperite con modificazioni successive, spiccava la mancanza totale di irretroattività della norma, che non dava alcuna indicazione sulla gestione degli impianti rischiosi o dannosi per l'ambiente, già operativi all'entrata in vigore della norma. È stato solo con direttiva n. 96/61/CEE che si creò l'istituto di Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento (IPPC), atto a valutare e monitorare l'impatto ambientale di alcune attività industriali già operative. Cfr. GERMANÒ, A. *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 79.

<sup>67</sup> *Ivi*, Capitolo I, paragrafo 6.

<sup>68</sup> Con D.P.C.M. 27 dicembre 1988 sono state pubblicate le Norme Tecniche per la redazione degli Studi di Impatto Ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità.

<sup>69</sup> La partecipazione del pubblico al procedimento è stata poi innovata con direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 (2003/35/CE), che ha recepito il contenuto della Convenzione di Aarhus.



che si pronunciava di concerto con il ministro beni culturali e ambientali, sentita la Regione interessata, entro novanta giorni dalla comunicazione. Se il concerto tra ministeri non si concretizzava entro il termine, oppure se il ministro competente alla realizzazione dell'opera dissentiva con il Ministro dell'ambiente, la questione veniva rimessa al Consiglio dei Ministri<sup>70</sup>. Se invece, a seguito di una valutazione positiva, il ministro dell'ambiente ravvisava un contrasto tra il progetto approvato e la sua esecuzione che rendesse l'opera incompatibile con le esigenze ambientali da tutelare, ordinava la sospensione dei lavori e rimetteva la decisione al Consiglio dei Ministri.

Con una formula poco esplicativa, il legislatore dell'86 ribadiva che restavano ferme tutte le competenze del ministro dei beni culturali e ambientali. Questa va probabilmente interpretata nel senso che egli doveva esercitare lo stesso potere di interruzione e rimessione nel caso in cui l'opera difforme al progetto approvato mettesse in pericolo l'integrità di una zona di particolare pregio storico-culturale o del paesaggio. Si tratta di uno dei casi cui si accennava sopra di attribuzione di competenze parallele e talvolta sovrapposte tra i due ministeri. Secondo l'art. 10 della legge in esame, in via generale il servizio di valutazione di impatto e di informazione della cittadinanza erano competenze del ministero dell'ambiente. L'art. 14 attribuiva infatti al Ministero l'onere di garantire l'accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente e sui procedimenti ambientali in atto a chiunque ne facesse richiesta, anticipando parzialmente la disciplina sull'accesso, consolidata e generalizzata ad ogni ambito della pubblica amministrazione dalla Legge n. 241/1990.

Per quanto riguarda invece l'apporto tecnico necessario alla realizzazione della valutazione, si stabiliva che organo tecnico-scientifico del ministero era il Comitato scientifico, presieduto dal Ministro, la cui esatta composizione era sancita dall'art. 11, e annoverava tra i suoi seggi alcuni esperti designati dagli altri ministri, componenti dei Consigli superiori nazionali di ambiti connessi all'ambiente (come sanità, lavori pubblici, difesa del mare, agricoltura e foreste, eccetera), un nutrito numero di professori universitari di discipline attinenti al tema, nonché alcuni esperti di ecologia di riconosciuta esperienza scientifica. L'introduzione di uno specifico momento di ponderazione degli interessi ambientali nel corso di un procedimento amministrativo è significativa per almeno sei ordini di ragioni: pur non avendo necessariamente un potere inibitorio assoluto, le ripercussioni di un'opera sull'ambiente ottenevano per la prima volta una posizione privilegiata in sede di ponderazione degli interessi in gioco; la valutazione di impatto ambientale diveniva una delle principali manifestazioni della concretizzazione del principio di integrazione, secondo cui gli interessi ambientali devono essere presi in considerazione in qualsiasi decisione che coinvolga l'esercizio della discrezionalità amministrativa; l'inserimento della valutazione dell'impatto di un'opera in una fase precedente a quella della sua realizzazione manifestava il concreto intento del legislatore, prima europeo e poi italiano, di prevenire i possibili effetti dannosi per l'ambiente, piuttosto che limitarsi a regolamentare la responsabilità da danno ambientale; il sub-procedimento di valutazione, che richiedeva il confronto tra diversi ministeri e gli enti locali interessati,

---

<sup>70</sup> Il meccanismo di rimessione è applicato ancora oggi, secondo un regime derogatorio rispetto alla semplificazione amministrativa introdotta con Legge n. 241/1990, indice dell'elevata importanza attribuita al procedimento e agli interessi ambientali in gioco.

era rivelatore della presa di coscienza del carattere trasversale della materia ambientale; l'attribuzione della valutazione ad un'istituzione affiancata da un organo connotato da un alto livello di tecnicità ed esperienza scientifica denotava una rinnovata serietà nell'affrontare le questioni ambientali, anche a livello di progettazione "puntuale" (quindi di una singola opera, e non solo di una più grande porzione di territorio); grazie alla natura procedimentale della valutazione, essa godeva di una particolare disciplina di pubblicità, che esortava anche i cittadini alla partecipazione tramite la presentazione di osservazioni, istanze e pareri.

Le considerazioni di cui sopra, pur non avendo l'ambizione di essere esaustive, avvalorano l'affermazione per cui il recepimento della direttiva europea ha comportato un cambiamento di paradigma nella tutela dell'ambiente.

L'ulteriore novità dalla Legge n. 349/1986 riguarda l'introduzione della disciplina del danno ambientale.

Quando il legislatore si è apprestato a regolare la responsabilità da danno ambientale, si è dovuto confrontare con un istituto che in parte ne ricalcava altri, ben noti alla tradizione giuridica italiana, e in parte presentava peculiarità tanto pregnanti da rendere inadatto il riciclo di una disciplina classica.

Secondo la legge in esame *"qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato"*<sup>71</sup>. La norma ricordava, *mutatis mutandis*, la definizione di reato. Entrambe, infatti, si ricollegavano alla commissione di un fatto (ma anche, implicitamente, alla sua omissione), realizzato in violazione di una norma (quindi antigiuridico), ascrivibile al soggetto secondo un criterio di imputabilità soggettivo (dolo o colpa), cui lo Stato contrapponeva una reazione negativa (in senso lato, una sanzione, cui si possono attribuire fini retributivi, preventivi o punitivi). Questa similitudine, che non sarebbe opportuno caricare di eccessivo significato, induce necessariamente almeno una considerazione relativa al danno ambientale: l'offesa ha carattere pubblicistico. Questa concezione è rafforzata dalla dimensione diffusa del danno, che lede tutta la collettività, dal carattere pubblico del bene tutelato, dalla legittimazione a perseguirlo in capo allo Stato, e dal fatto che lo Stato è anche destinatario unico del risarcimento. Inoltre, il danno ambientale si trova in una posizione di relativa estraneità dalle logiche di mercato<sup>72</sup>, che distinguono invece il paradigma della responsabilità civile, e che legittimano la modalità risarcitoria, anche per equivalente monetario, come principale forma di ristoro dal pregiudizio tra le parti coinvolte. Queste sono solo alcune delle motivazioni che hanno spinto il legislatore, e poi gli interpreti, a predisporre per il danno ambientale una disciplina difforme da quella della responsabilità aquiliana, che pur per lungo tempo aveva colmato la lacuna normativa.

L'assunzione logica da cui muoveva l'istituto del danno ambientale è da

---

<sup>71</sup> Art. 18, Legge 8 luglio 1986, n. 349

<sup>72</sup> E. MOSCATI, *Dall'art. 18 alle modifiche del t.u. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale?* in *Europa e Diritto Privato*, 3/2022, pp. 581 e ss.

identificarsi nel principio “*chi inquina paga*”<sup>73</sup>. Le tre parole che compongono la massima individuano altrettanti elementi della disciplina: la categoria dei soggetti imputabili (“*chi*”), l’attività dannosa e il risultato da essa prodotto (latteralmente, “*inquina*”), e il regime risarcitorio previsto (“*paga*”).

Per quanto riguarda i soggetti, la norma in esame si rifaceva chiaramente alla generalità degli agenti dotati di capacità giuridica, similmente alla norma per la responsabilità aquiliana. Va da sé che poi, nella pratica, si dovesse trattare di un soggetto che disponesse materialmente degli elementi in grado di causare un danno tanto grande da potersi considerare una compromissione dell’ambiente. Leggendo poi la massima alla luce di due dei suoi scopi primari, ossia quello di prevenzione e quello di internalizzazione dei costi, è possibile affermare che il soggetto tenuto al risarcimento fosse colui che si avvantaggiava economicamente dell’attività pericolosa per l’ambiente. Così, la norma esortava a mettere in atto tutte le misure in grado di prevenire il danno, e, nell’eventualità che queste non si rivelassero sufficienti, ne attribuiva la responsabilità economica allo stesso soggetto che, dall’attività causante il danno, aveva tratto guadagno<sup>74</sup>.

Merita una nota a parte la scelta operata dal legislatore al comma 7 dell’art. 18, in cui veniva fatta deroga espressa al modello della responsabilità solidale, affermando che ogni eventuale corresponsabile del danno ne risponde nei limiti della propria responsabilità individuale. Tale scelta è indicativa dello scopo primo cui il legislatore mirava nel delineare i tratti della fattispecie di danno ambientale. La funzione deterrente che poteva esercitare la minaccia del risarcimento, rispondente ad un approccio di tutela preventivo, appariva privilegiata rispetto a quella indennitaria, che sarebbe stata logicamente connessa ad un modello di solidarietà<sup>75</sup>.

È opportuno spendere qualche parola anche sull’elemento soggettivo, previsto dall’art. 18, in quanto fattore in grado di attribuire la responsabilità ad un soggetto piuttosto che ad un altro. La prima formulazione del danno ambientale, ossia quella in esame, prevedeva infatti che fosse da risarcire solo il danno ambientale ascrivibile al soggetto che lo avesse cagionato dolosamente o colposamente. Da questo punto di vista, l’illecito si avvicinava alla categoria del reato da un lato, ma più significativamente, dall’altro, alla categoria dell’illecito civile extracontrattuale<sup>76</sup>. Ciò si può spiegare in ragione del fatto che l’istituto ambientale traeva le sue origini dalla responsabilità aquiliana, che era stata, fino all’86, la disciplina di riferimento, in ragione del fatto che la soluzione risarcitoria appariva nettamente più soddisfacente della “semplice” sanzione penale,

---

<sup>73</sup> B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2010, p. 1.

<sup>74</sup> Tale approccio si era già consolidato in tempi più risalenti a livello internazionale, come dimostrato anche dall’art. III primo comma della *Convenzione internazionale sulla responsabilità civile per i danni derivanti da inquinamento da idrocarburi*, conclusa a Bruxelles il 29 novembre 1969, che recita: “*Colui che, al momento dell’incidente, o se l’incidente consiste in una successione di fatti, al momento in cui si è verificato il primo fatto della serie, è proprietario della nave, è responsabile di ogni danno da inquinamento causato dalla nave e risultante dall’incidente...*” Nel caso di versamento in mare di sostanze inquinanti, quindi, la responsabilità sarà dell’armatore, e non del capitano (salvo eccezionali casi di concorso di colpa).

<sup>75</sup> B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>76</sup> Si fa riferimento alla formulazione dell’art. 2043 c.c.

considerando che la prima garantiva le risorse economiche per il ripristino (o quanto meno il recupero) dello stato del luogo danneggiato dall'inquinamento, mentre la seconda esauriva i suoi effetti nel potere *ex ante* di deterrente, o punitivo *ex post*.

Alcuni autori rilevavano comunque che non sarebbe stato possibile, senza una soglia minima di riprovevolezza sociale della condotta (costituita dalla violazione di norme, o in generale, dalla colpa), attribuire all'istituto del danno ambientale una vera e propria funzione preventiva. Nondimeno va rilevato che le discipline successive sul danno ambientale hanno progressivamente abbandonato l'elemento soggettivo come criterio di collegamento tra soggetto e condotta lesiva, costituendo una disciplina imperniata sul modello della responsabilità oggettiva, per cui rileva solo il collegamento causale tra la condotta dell'agente e il danno provocato<sup>77</sup>. Nel nuovo modello, infatti, la responsabilità per danno ambientale viene meno quando tale nesso causale è interrotto (dall'agire di un soggetto terzo o da forza maggiore).

Riguardo alla natura dell'inquinamento, l'art. 18 componeva una lista volutamente lunga di livelli di danneggiamento all'ambiente<sup>78</sup>, facendo sì che diverse attività dannose potessero essere sussunte nella norma, aumentando lo spettro di tutela garantito dalla norma stessa.

Il termine "inquinamento" cui si riferisce la massima andava quindi interpretato in modo estensivo. Di una delimitazione più precisa della fattispecie si è occupato il codice dell'ambiente, che ha stabilito che l'evento-danno debba essere "significativo e misurabile", con ciò stabilendo una soglia minima di lesività, prima inesistente nella formulazione, e rafforzando la necessità di un preciso apporto scientifico alla valutazione della stessa. Lo stesso decreto ha anche meglio definito l'oggetto "ambiente" sul quale si deve produrre il danno perché esso sia disciplinato dalla norma, riassumibile in generale come categoria di risorse naturali e di utilità assicurata dalle stesse<sup>79</sup>.

Riguardo al risarcimento del danno, la l. n. 349/1986 ha contribuito a movimentare il già acceso dibattito sulle funzioni della responsabilità civile, su cui si esprimevano voci anche molto autorevoli della dottrina italiana<sup>80</sup>. Era tendenza maggioritaria, a metà degli anni '80 del secolo scorso, individuare lo scopo principale della responsabilità civile nel ristoro dal danno subito, e quindi più ampiamente, nella garanzia di una certa sicurezza sociale. Riassumeva infatti Salvi che fosse evidente la tendenza "*dell'evoluzione funzionale della re-*

---

<sup>77</sup> C. SCONAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 4/2013, pp. 1063 e ss.

<sup>78</sup> Il termine "ambiente" è stato definito dalla Corte Costituzionale (sentenza 30 dicembre 1987, n. 641), allo scopo dell'interpretazione dell'art. 18 l. n. 349/1986, nei seguenti termini: "*bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili a unità*".

<sup>79</sup> Quest'ultima specificazione è stata resa necessaria dalla Direttiva 2004/35/CE, recepita ora nel codice ambiente.

<sup>80</sup> Per un approfondimento sul tema si vedano: G. CIAN, *Antigiuridicità e colpevolezza. Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, 1966; C. SALVI, *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 12/1983, pp. 713 ss.; S. RODOTÀ, *Le nuove frontiere della responsabilità civile*, in COMPORTI-SCALFI (a cura di), *Responsabilità civile e assicurazione obbligatoria*, Milano, 1988.

*sponsabilità civile da mezzo per la prevenzione e la sanzione del comportamento riprovevole dell'agente, a strumento che consenta di risarcire, con la maggiore intensità e nel maggior numero dei casi, la vittima del danno*<sup>81</sup>.

Tale interpretazione veniva però progressivamente messa in discussione da una serie di nuove figure di danno, tra cui quello ambientale<sup>82</sup>, meno inquadrabili dentro logiche di mercato corresponsive e più difficilmente attribuibili, quantomeno dal lato passivo, ad un soggetto meritevole di ristoro tradizionalmente inteso.

Dunque, il danno ambientale, da un lato pareva portare a scemare la finalità risarcitoria della responsabilità civile, essendo a fatica riconducibile ai criteri del mercato e della proprietà, e dall'altro comportava una redistribuzione dei costi che si traduceva necessariamente nell'uso di meccanismi della patrimonialità<sup>83</sup>. Inoltre, il danno ambientale era colorato innegabilmente di una sfumatura punitiva, soprattutto se si considera il fatto che l'ammontare del risarcimento dovuto poteva arrivare ad avere un valore ben maggiore, e quindi maggiormente repressivo, delle stesse sanzioni penali. Di più, la sanzione, se guardata dal punto di vista del soggetto tenuto a corrisponderla sulla base del criterio di colpevolezza, assolveva anche una funzione preventiva del danno, essendo normalmente il risarcimento più oneroso delle cautele atte ad evitarlo<sup>84</sup>.

Per quanto attiene la natura del risarcimento, la norma del 1986 faceva riferimento alla forma di ristoro monetario, che poteva essere definita in via equitativa dal giudice, tenuto conto di fattori quali il costo del ripristino, il profitto conseguito dal trasgressore e la gravità della colpa individuale (comma 6, art. 18). Aggiungeva il comma 8 che, ove possibile, il giudice disponeva con sentenza di condanna il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile, con ciò rispondendo all'esigenza primaria della normativa, che era quella di tutelare l'ambiente da aggressioni umane macroscopiche, e di rimuovere o quantomeno ridurre gli effetti negativi allorché esse si verificassero. Sull'importanza della riduzione in pristino si è soffermata più precisamente la normativa più recente, come si vedrà nei paragrafi successivi<sup>85</sup>.

Ultimo elemento di rilievo del risarcimento da danno ambientale è quello relativo al soggetto creditore, ossia lo Stato e gli enti territoriali sui quali abbia inciso l'evento lesivo.

Per determinare logicamente a quale soggetto sia dovuto il risarcimento, bisogna, quantomeno brevemente, interrogarsi sul bene della vita leso dall'azione dannosa. Se il bene della vita fosse stato ricondotto alla singola entità naturalistica - frazionabile - danneggiata, sarebbe stato disagevole sostenere la legittimazione dello Stato ad esigere il risarcimento, perché tale bene fisico individuato avrebbe potuto facilmente essere collegato a diritti soggettivi, apparendo a quel punto molto più sensato legittimare i titolari di detti diritti.

---

<sup>81</sup> Cfr. C. SALVI, *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 12/1983, p. 713 ss.

<sup>82</sup> Cfr. C. SCONAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 4/2013, pp. 1063 e ss.

<sup>83</sup> Cfr. C. SCONAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 4/2013, pp. 1063 e ss.

<sup>84</sup> Cfr. G. CIAN, *Antigiuridicità e colpevolezza. Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, 1966, introduzione p. VI.

<sup>85</sup> *ivi*, Capitolo I, paragrafo 12.

L'attribuzione del credito allo Stato poteva allora giustificarsi solo tramite la concezione dell'ambiente come di un bene immateriale unitario<sup>86</sup>, la cui tutela può sì essere frazionata, ma senza farne venir meno il carattere unico<sup>87</sup>. Secondo questo punto di vista, lo Stato diveniva il soggetto più qualificato a rappresentare la somma di tutti gli interessi individuali toccati dall'evento, facendo al contempo venire meno la necessità che questi fossero precisamente individuati<sup>88</sup>.

Con l'identificazione del titolare del diritto al risarcimento nella figura dello Stato, veniva attribuita allo stesso soggetto la legittimazione ad agire in giudizio per ottenere soddisfazione, con non trascurabile rischio d'inerzia. Per ovviare a questo problema, l'art. 18 legittimava all'azione anche gli enti territoriali interessati dal danno, nonché attribuiva potere di denuncia, di partecipazione al giudizio e legittimazione al ricorso amministrativo per l'annullamento di atti illegittimi alle associazioni ambientaliste, così come individuate dall'art. 13 della stessa legge, pur senza dar loro alcun diritto di credito.

Ci si potrebbe domandare perché il legislatore dell'86 non abbia pensato, come massima forma di immunizzazione dall'inerzia statale, di attribuire legittimazione ad agire a qualsiasi cittadino. Tale prospettiva di sussidiarietà assoluta, infatti, non sarebbe stata in contrasto con la visione del bene ambiente come bene pubblico promossa dalla legge, e avrebbe massimizzato le *chances* di tutela dell'ambiente, quantomeno da un punto di vista statistico.

Se si concepisce il bene ambiente come "somma di tutte le interazioni positive e negative che intervengono nel ciclo ecologico inteso come fenomeno dinamico" (Pozzo), si potrebbe agevolmente separare la titolarità del diritto al risarcimento del danno che esso subisce dalla titolarità di diritti di proprietà sul bene stesso o sulle utilità che è possibile trarne. Di più, diversi ordinamenti, tra cui quello tedesco, contemplavano modelli di azione risarcitoria in cui la legittimazione ad agire non era legata ad alcuna pretesa risarcitoria (c.d. *non-hohfeldelian plaintiffs*)<sup>89</sup>.

Cosa ostava dunque ad un modello fondato sulla massima trasversalità della legittimazione? Due ordini di ragioni: il primo era costituito dal fatto che l'ordinamento italiano non prevedeva, né in sede civile né in sede amministrativa l'esercizio della c.d. "azione popolare"; il secondo dal fatto che, più della legittimazione, è all'interesse ad agire che viene attribuita la funzione discretiva della ricevibilità della domanda o del ricorso. I requisiti di personalità, concretezza ed attualità, che devono inverarsi nell'interesse ad agire della parte, potevano essere ravvisati nel caso di specie solo sposando una visione relativamente astratta dell'istituto, che avrebbe costituito un *unicum* nell'ordinamento. Appareva quindi giustificata la scelta del legislatore di optare per un modello di legittimazione "straordinaria", ossia istituzionale pubblicistica, in capo al Ministero dell'ambiente ed eventualmente agli enti territoriali coinvolti, basata comunque su un sistema di collaborazione con le associazioni ambientali.

Complessivamente, la legge n. 349/1986 segnava uno spartiacque nella

---

<sup>86</sup> Tale concezione è stata sostenuta *in primis* dalla Corte Costituzionale, *ivi* nota n. 76.

<sup>87</sup> B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, cit. pp. 1 e ss.

<sup>88</sup> B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, cit. pp. 1 e ss.

<sup>89</sup> Per un più preciso approfondimento, cfr. A. GAMBARO, (a cura di), *Gli interessi diffusi in diritto comparato*, Milano, 1976.

legislazione ambientale: non tanto per i contenuti sostanziali, che pur in parte innovava, quanto piuttosto per il metodo con cui si sarebbe realizzata. Il Ministero dell'ambiente diventata il riferimento amministrativo centrale per la materia, con una serie di competenze ed attribuzioni in evoluzione, in grado di dare una spinta decisiva alla realizzazione degli interessi ambientali, soprattutto grazie al controllo sui procedimenti di VIA, in via preventiva, e alla legittimazione ad agire in via risarcitoria, in una fase successiva.

Si chiude così l'analisi delle più importanti norme progenitrici del diritto dell'ambientale, che hanno posto le basi dogmatiche ed applicative della materia. Le stesse norme hanno evidenziato le carenze di un sistema dai ritmi evolutivi incalzanti, che è giunto, nel 2006, ad un ulteriore momento di svolta, con l'adozione del testo unico.

#### 6. *Una disciplina organica per una effettiva tutela dell'ambiente: il Codice dell'ambiente.* Cenni.

Come si è potuto intuire dalla normativa analizzata nel paragrafo precedente, la materia ambientale è stata per lungo tempo frammentata in una serie sproporzionata di fonti, che ne regolavano un singolo aspetto specifico, spesso lasciandone altri a future specificazioni, prevedendo un sistema sanzionatorio discontinuo e convulso. Ulteriore elemento che risulta evidente all'interprete è la predilezione del "primo" legislatore ambientale per lo strumento del decreto-legge, privato dei suoi originari caratteri di straordinarietà ed urgenza, con cui periodicamente si derogava quanto sancito dalle norme di recepimento, dando vita a serie anche molto lunghe di decreti consecutivi incapaci di fornire un quadro organico ed efficace di tutela<sup>90</sup>.

Per contrastare lo stato di generale indeterminatezza, il Parlamento, con legge 15 dicembre 2004, n. 308, delegava al Governo il "riordino, coordinamento ed integrazione" della legislazione ambientale. Tutto ciò non poteva che realizzarsi attraverso l'approvazione di un testo unico o di un codice di settore<sup>91</sup>, anche se il Parlamento accennava a "*uno o più decreti legislativi*" e "*anche mediante la redazione di testi unici*", quindi non vincolando necessariamente il Governo ad un procedimento di unificazione totale della materia. Nello stesso comma, le Camere sancivano i macrosettori su cui doveva concentrarsi l'attività di "riordino", e al contempo attribuivano all'esecutivo una notevole porzione di autonomia nella selezione delle singole norme da inserire o meno nel testo, nonché una certa libertà di manipolazione delle fonti ritenute poco chiare<sup>92</sup>.

Dunque, al Governo spettava fare finalmente chiarezza riguardo a: "a)

---

<sup>90</sup> S. MAGLIA, *Diritto ambientale. Alla luce del d. lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Milano, 2009, premessa, p. XIX

<sup>91</sup> La differenza tra testo unico e codice non appare qui particolarmente significativa. Con le parole del Consiglio di Stato, al punto 3.3 del parere del 23 dicembre 2004, espresso sullo schema del Codice della proprietà industriale, "*nella sostanza, la finalità [dei codici settoriali] è la stessa di quella di riordino normativo [dei testi unici], e lo è anche la qualità dell'intervento, effettuato tramite uno strumento con capacità innovativa delle fonti primarie quale il decreto legislativo.*" Vedi A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 9, nota 32. Per una riflessione generale sul processo di codificazione del diritto ambientale in Italia, anche rispetto ad altre esperienze europee, cfr. E. MORLINO, *Ambiente e codificazione: un'analisi comparata*, in *Dir. Amm.*, 2/2025, p. 361.

<sup>92</sup> A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*. Torino, 2008, p. 9.

gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l'autorizzazione ambientale integrata IPPC; g) tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera"<sup>93</sup>.

La legge delega stabiliva inoltre che le disposizioni adottate dal Governo rispettassero la normativa comunitaria, le competenze per materia delle amministrazioni statali, le attribuzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché una serie di principi generali, tra cui: quelli di derivazione sovranazionale e comunitaria (prevenzione, precauzione, "chi inquina paga", riduzione dei danni ambientali), tempestività ed efficacia delle procedure di pianificazione territoriale e dei controlli ambientali, garanzia di una maggiore efficienza del sistema sanzionatorio (anche tramite il coordinamento delle misure amministrative e penali), semplificazione delle procedure relative agli obblighi di dichiarazione, di comunicazione, di denuncia o di notificazione in materia ambientale.

Il legislatore delegato ha deciso di riunire tutte le materie assegnategli, tranne la gestione delle aree protette (lett. d), in un unico decreto, composto da 318 articoli, diviso in sei parti: I: "*Disposizioni comuni e principi generali*"; II: "*procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione di impatto ambientale (VIA), e per l'autorizzazione integrata ambientale (IPPC)*"; III: "*norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche*"; IV: "*norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati*"; V: "*norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*"; VI: "*norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*". A questi ne sono stati aggiunti due ulteriori: V *bis*: "*disposizioni per particolari installazioni*", e VI *bis*: "*disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*", quest'ultimo inserito con L. n. 68/2015, nota come legge sugli eco-reati<sup>94</sup>.

## 7. I principi generali e le disposizioni comuni

Il d. lgs. n. 152/2006 si apre con una parte prima che, oltre a sancire alcune disposizioni comuni (ambito applicativo, finalità, criteri generali per l'adozione di provvedimenti...), enuncia una serie di principi. Normalmente un principio si distingue per una certa eccedenza assiologica, che lo rende capace di essere applicato ad una serie indeterminata di casi. In questo contesto però, il legislatore delegato ne confina la portata prescrittiva costituendo un insieme di principi "di settore", che si riferiscono solamente alla materia che regolano.

Infatti, all'art. 3 *bis*, secondo comma, si afferma che essi costituiscono "*regole generali della materia ambientale nell'adozione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente*". La formulazione appare eccessivamente restrittiva, ed è ormai interpretata nel senso più ampio secondo cui tutti i principi del codice si

<sup>93</sup> Art. 1, primo comma, L. 15 dicembre 2004, n. 308.

<sup>94</sup> Cfr. S. MAGLIA, *Codice dell'ambiente*, Piacenza, 2024, p. 49.



applicano ad ogni manifestazione della discrezionalità amministrativa in materia ambientale, a prescindere dal tipo di provvedimento emanato. Ciò nonostante, è bene notare che l'intento del legislatore è quello di garantire una notevole pregnanza ai suddetti principi in materia ambientale: essi vengono "positivizzati" agli artt. 3 *ter-sexies*, ne viene sancita la funzione di criteri direttivi, e non solo ideologici (art. 3 *bis*, comma 2), e viene dettata una particolare clausola di resistenza alle abrogazioni<sup>95</sup>, secondo cui esse possono intervenire solo tramite una legge statale, che garantisca inoltre il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli enti locali (art. 3 *bis*, comma 3)<sup>96</sup>.

I principi in esame sono costituiti da una serie di norme che recepiscono, e parzialmente adattano, prescrizioni di matrice comunitaria ed internazionale.

In particolare, l'art. 3 *ter*, sancisce il "principio di azione ambientale". Con una rubrica non del tutto chiara, si afferma che ogni tipo di attività, messa in atto da soggetti pubblici o privati, con la finalità di tutelare l'ambiente, deve essere conforme ai principi di precauzione (ossia il divieto di invocare l'incertezza scientifica sulla pericolosità di un'attività come scusa per non adottare tutte le misure in grado di contenerne i possibili rischi), di prevenzione (secondo cui è da preferire l'adozione di cautele adeguate al livello di rischio, per scongiurare quanto più possibile un evento dannoso per l'ambiente) della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente (con lo scopo di evitare la diffusione del danno su una scala più ampia, che si traduce ad esempio nel principio di prossimità nella normativa europea sulla gestione dei rifiuti), nonché al principio "chi inquina paga" (ossia un principio di responsabilità, che attribuisce i costi del ripristino dell'ambiente danneggiato all'inquinatore)<sup>97</sup>. Tutti i principi che devono informare l'azione ambientale sono alloctoni: sono infatti di derivazione internazionale (Dichiarazione di Stoccolma, Convenzione di Montego Bay, Carta Mondiale della Natura, Dichiarazione di Rio), ed europea (TUE, TFUE, CEDU).

Con l'art. 3 *quater*, aggiunto al codice con d. lgs. n. 4/2008, si accoglie per la prima volta nell'ordinamento italiano il principio di "sviluppo sostenibile", che prima operava nel nostro ordinamento solo in quanto previsto da trattati internazionali e norme europee<sup>98</sup>. È rilevante che tale principio, ormai ritenuto assolutamente fondamentale non solo in materia ambientale, ma anche in tutti i settori che contribuiscono allo sviluppo della specie umana, sia stato recepito

---

<sup>95</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*. Torino, 2008, p. 39.

<sup>96</sup> La clausola di resistenza va intesa come una dichiarazione di intenti del legislatore delegato, più che come un vero impedimento all'abrogazione tacita. Infatti, nessun decreto legislativo può derogare il principio della successione temporale delle leggi, sancito all'art. 15 prel., che costituisce un principio generale dell'ordinamento. Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2018, p. 5.

<sup>97</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*. Torino, 2008, p. 38.

<sup>98</sup> La paternità del concetto di "sviluppo sostenibile" è convenzionalmente ricondotta al Rapporto *Our common future*, ormai noto come rapporto Brundtland, in cui il termine è apparso per la prima volta. Cfr. G. H. BRUNDTLAND, (a cura di) *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989.

nel codice dell'ambiente prima ancora che nella Costituzione, dove ha fatto ingresso solo nel 2022<sup>99</sup>. Secondo la formulazione dell'articolo in esame, lo sviluppo sostenibile deve orientare qualsiasi attività umana: al comma 1, esorta la solidarietà tra privati cittadini, enti ed imprese (secondo l'art. 2 Cost.)<sup>100</sup> per contribuire al raggiungimento dell'equità intergenerazionale; al comma 2, introduce un criterio funzionale per lo svolgimento delle attività da parte della pubblica amministrazione, che, trovandosi ad operare una scelta discrezionale<sup>101</sup>, nella ponderazione degli interessi in gioco deve garantire a quelli ambientali una posizione prioritaria. Anche se non ne viene fatta menzione, si deve immaginare che l'amministrazione possa comunque discostarsene, ma pare ragionevole, visto il tenore della normativa, che a ciò debba corrispondere un onere di motivazione aggravato.

L'art. 3 *quinquies*, ugualmente introdotto nel 2008, dispone i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Essi mirano a regolare le corrette modalità di interazione tra diversi livelli di governo, e a mitigare le disfunzioni che possono conseguire alle allocazioni di competenze amministrative tra Stato, Regioni, Province ed enti locali. La leale collaborazione e la sussidiarietà sono criteri che dovrebbero ispirare la ripartizione dei compiti, in modo che essa consenta un'efficiente ed elevata tutela dell'ambiente<sup>102</sup>. Il primo comma afferma che il livello di tutela sancito dal codice va applicato uniformemente su tutto il territorio italiano, e va quindi interpretato come standard minimo che è obbligatorio garantire. Conformemente anche al dettato costituzionale, la tutela dell'ambiente è devoluta allo Stato. Le Regioni e le Province autonome possono comunque introdurre discipline restrittive che favoriscano maggiormente la tutela dell'ambiente, purché i privati non siano ingiustamente aggravati da tali misure<sup>103</sup>. Questo modello è rafforzato dal comma successivo, il quarto, che sancisce un principio di sussidiarietà verticale, per cui lo Stato interviene in materia ambientale solo quando le dimensioni dell'azione prevista lo richiedano,

---

<sup>99</sup> La riforma ha modificato, tra gli altri, l'art. 9 Cost., comma 3, dove ora si legge che la Repubblica *"tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"*.

<sup>100</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*. Milano, 2018, p. 6.

<sup>101</sup> Può essere interessante notare che la norma, contrariamente a quanto avviene in altre fonti, non si limiti a parlare di *"attività discrezionale"* ma ne fornisca una definizione, ossia *"scelta comparativa di interessi pubblici e privati"*, che corrisponde ad una delle possibili teorie dottrinali sul tema. Pare opportuno comunque rifarsi allo scopo generale della normativa e fornire dell'articolo in esame un'interpretazione estensiva, al fine di massimizzare l'importanza degli interessi ambientali in qualsiasi attività di ponderazione che li coinvolga praticata dall'amministrazione.

<sup>102</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*. Torino, 2008, p. 38.

<sup>103</sup> La competenza attribuita alle Regioni e alle Province autonome ad emanare leggi in materia ambientale è stata oggetto di numerosi passaggi al vaglio costituzionale (tra cui sentenze Corte Cost. n. 378/2007, 62/2008, 235/2009, 127/2010, 67/2011). In particolare, con sentenza n. 214/2008, la Corte affermava che *"la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato"* (...). *"Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia."* Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*. Milano, 2018, pp. 7-8.

preferendo altrimenti attribuire la competenza amministrativa all'ente territoriale più prossimo alla cittadinanza.

Infine, l'art. 3 *sexies*, ulteriore aggiunta del d.lgs. n. 4/2008, apre la gestione della materia ambientale da parte delle amministrazioni al dibattito e al contributo della collettività, statuendo il principio del "diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo". Normalmente, la partecipazione dei privati ai procedimenti amministrativi si realizza a scopo difensivo, ossia per evitare che l'amministrazione decida in senso sfavorevole al cittadino<sup>104</sup>. La partecipazione collaborativa invece è connotata da uno scopo molto più ampio, che potremmo definire di leale collaborazione "orizzontale", e promuove una visione paritaria tra amministrazione e cittadino, in cui quest'ultimo diviene portavoce dell'interesse pubblico<sup>105</sup>. Infatti, diversamente dalla disciplina ex l. 241/1990, non è necessario, che il privato abbia un interesse qualificato rispetto al procedimento: la partecipazione è aperta a chiunque. Nella prassi, si verifica più spesso che siano associazioni o comitati stabilmente costituiti per la tutela dell'ambiente ad intervenire, ma ciò non vieta a chiunque lo desideri di accedere alla documentazione e di fornire osservazioni.

La *ratio* principale cui risponde l'istituto è quella di garantire legittimazione democratica alle politiche di trasformazione ambientale, tramite la collaborazione tra amministrazione e cittadinanza. Il sistema infatti permette anche ai soggetti dissenzienti di esprimersi, e costituisce una buona possibilità per trovare un compromesso tra i vari interessi in gioco prima di una decisione definitiva.

La partecipazione ex art. 3 *sexies* è pensata anche per supplire ad eventuali deficit informativi che possono verificarsi in seno all'amministrazione rispetto al contesto amministrato, fornendo un ulteriore strumento al decisore pubblico che gli consenta, oculatamente, di garantire la massima tutela possibile dell'ambiente. Una volta che il privato ha preso parte al procedimento, e che ha apportato elementi valutativi, l'amministrazione ha l'onere di tenere adeguatamente conto delle osservazioni del pubblico, e una volta che il provvedimento sia stato adottato, sull'amministrazione grava onere di motivazione specifica delle ragioni per le quali si sono condivisi o non condivisi gli apporti partecipativi. Si potrebbe cautamente affermare che l'articolo in esame, come in vigore oggi a seguito di alcune modificazioni (l. 11 agosto 2014, n. 116), abbia configurato una sorta di *subspecies* di partecipazione procedimentale che si avvicina molto alla partecipazione civica, e che si discosta dalla partecipazione difensiva, integrandola e democraticizzandola.

Per avere qualche significato, la partecipazione pubblica deve aversi in

---

<sup>104</sup> La partecipazione difensiva è regolata dagli artt. 7-10, L. 241/1990. È concepita per permettere ai soggetti, nei confronti dei quali il provvedimento finale produrrà effetti diretti, di prendere visione degli atti del procedimento e di presentare memorie scritte e documenti in grado di orientare la decisione dell'amministrazione.

<sup>105</sup> Autorevole dottrina si è interrogata sul rapporto tra interesse del soggetto privato e interesse pubblico nel contesto della partecipazione collaborativa. In altre parole, ci si è chiesti se la partecipazione al procedimento pubblico in qualche misura vincolasse il cittadino interventore a farsi portatore delle istanze della collettività. Scriveva Benvenuti (ne *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, p. 64): "è questo il grande principio che qualifica la libertà dei post-moderni, una libertà che consente la partecipazione nell'attività delle strutture pubbliche, ma al tempo stesso impegna l'individuo ad agire non solo nel proprio esclusivo interesse, ma avendo presente la ricaduta della sua azione nell'interesse della collettività".

un contesto di imparzialità. Se si supera una visione di quest'ultima limitata al solo formalismo procedurale o al principio del contraddittorio<sup>106</sup>, l'amministrazione diventa la sede ottimale per concretizzare i principi democratici, e la partecipazione "non rimane vuota di contenuto, (...) ma è rivolta ad un obiettivo sostanziale di legalità o di imparzialità come giustizia o solidarietà, o (...) più positivamente, di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale"<sup>107</sup>. La tensione teleologica della norma è infatti quella di promuovere l'inclusione di diversi interessi per inverare una forma di democrazia genuina e una concreta giustizia sostanziale. Ciò nonostante, non si può tacere che essa possa comportare alcuni svantaggi per la collettività<sup>108</sup>. Uno in particolare merita attenzione ai fini di questo elaborato. È noto che l'attività discrezionale dell'amministrazione si sostanzia in una motivazione. La motivazione è il "campo di battaglia" del ricorso, e questo perché essa costituisce la garanzia della logicità del procedimento. Alcun problema si verifica se la motivazione, e la decisione finale, sono conformi ai contenuti collaborativi; ma se, al contrario, dell'apporto del pubblico si è tenuto conto per arrivare alla decisione sfavorevole? In questo caso rischia di porsi un serio problema di contestazione della motivazione, poiché sarà difficile sostenere che la decisione sia viziata da difetto di istruttoria o da eccesso di potere. Più è seria la partecipazione, e più è (formalmente) completa la motivazione, allora più concreto sarà il rischio che quest'ultima possa sterilizzare i motivi di ricorso. Per un eventuale ricorrente sarebbe infatti molto più semplice sostenere il difetto di istruttoria al mancare di un elemento nella motivazione (ad esempio, la presenza di una notevole ricchezza floristica nella zona del parco cittadino che si progetta di rimuovere per consentire il passaggio della nuova rotaia del tram), piuttosto che dimostrare l'illogicità della motivazione che, a seguito della partecipazione del ricorrente, contiene una valutazione sull'apporto del privato, ma lo supera dando maggior rilevanza ad altri interessi. Inoltre, contestando tale decisione, che potrebbe non essere manifestamente illogica, si richiederebbe al giudice di spendersi in valutazioni sul merito della decisione discrezionale<sup>109</sup>, invadendo uno spazio che gli è precluso dalla

<sup>106</sup> Secondo una parte della dottrina, imparzialità "è obbligo di compiere un esame comparativo e di tenere conto dei risultati di tale esame", con ciò significando che "non ha importanza tanto un risultato, quanto il modo in cui a tale risultato si arriva: in questo senso il principio di imparzialità è principio strumentale": S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973, p. 83.

<sup>107</sup> Cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, p. 86.

<sup>108</sup> Per una panoramica completa sulle diverse implicazioni di un modello di "democrazia amministrativa", cfr. M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, pp. 225 e ss; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit.; M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, cit.

<sup>109</sup> Si fa qui riferimento ad una concezione di discrezionalità ben riassunta da Marzuoli: "essa è comparazione, valutazione e scelta tra interessi alla luce di un interesse pubblico primario. È una scelta politica, in piccola o in grande misura. Dunque, è facile intendere che, almeno in via di principio, non sia riferibile, in modo diretto e sostitutivo, da un giudice. Nella valutazione definita in questo modo discrezionale vi è un merito amministrativo ed essa è riservata in via esclusiva all'amministrazione." C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 4/1998, pp. 130-131.

giurisdizione di legittimità<sup>110</sup>.

I principi fondamentali e le disposizioni comuni previste dal codice dell'ambiente impongono una sempre maggiore integrazione degli interessi ambientali nelle decisioni amministrative (ad esempio, l'art. 3 *quater*), che si manifesta secondo due direttrici: la prima consiste nella modificazione dei meccanismi procedurali di carattere generale, al presentarsi di interessi ambientali (si vedano ad esempio gli istituti della conferenza di servizi, della segnalazione certificata di inizio attività e del silenzio-assenso)<sup>111</sup>; la seconda si sostanzia nella previsione di procedimenti amministrativi "speciali", ossia appositamente creati per ponderare interessi ambientali, nei casi in cui i procedimenti ordinari non permetterebbero un'adeguata risposta alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente<sup>112</sup>. Non a caso, infatti, il codice recepisce una serie di direttive europee che regolano precisamente detti procedimenti speciali, oggetto di analisi nel paragrafo successivo.

### 8. I procedimenti ambientali

Il procedimento amministrativo è la sede ove sono individuati, valutati, ponderati e infine composti i diversi interessi relativi ad una fattispecie. È naturale quindi che anche gli interessi ambientali, che vengono integrati in un numero crescente di decisioni discrezionali, e che rivestono una posizione privilegiata in sede di bilanciamento<sup>113</sup>, siano dotati di una importante dimensione procedimentale<sup>114</sup>. Alcune peculiarità della materia ambientale però hanno fatto sviluppare, nel legislatore comunitario prima, e in quello nazionale poi, la convinzione che gli strumenti del diritto amministrativo "classico" non fossero sempre idonei a garantire un livello adeguato di salvaguardia dell'ambiente. Il diritto ambientale è infatti: "il diritto tecnico per eccellenza"<sup>115</sup>, il che richiede l'intervento nel procedimento decisionale di soggetti dotati di una particolare esperienza scientifica, oltre che una serie di adempimenti istruttori specifici; un diritto ispirato alla prevenzione, più che alla riparazione, e che quindi richiede una se-

---

<sup>110</sup> Ciò è vero se, come anche sostenuto dal Consiglio di Stato in tema di VIA (30 maggio 2022, n. 4355; 2 agosto 2024, n. 6947), si accentua il profilo discrezionale della decisione dell'amministrazione a scapito del compresente profilo di tecnicità, sovente implicato dalla ponderazione di interessi ambientali, che invece concederebbe al giudice amministrativo di ripetere gli accertamenti tecnici in sede giurisdizionale. Per approfondimento, cfr. A. CASSATELLA, *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* in *Giorn. dir. amm.*, 11/2013, pp. 1065 e ss.

<sup>111</sup> Per un approfondimento sul regime derogatorio dei procedimenti ordinari in cui vengano in rilievo interessi ambientali, Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 78-82.

<sup>112</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 77.

<sup>113</sup> Si rammenti che l'art. 3 *quater*, comma 2, d. lgs. 152/2006, stabilisce che: "(...) nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione."

<sup>114</sup> Come si rammenterà, non si può affermare che il diritto dell'ambiente sia un diritto *sola-mente* amministrativo, in quanto esso si compone di una molteplicità di istituti, di approcci regolatori, e di strumenti; si può però affermare che il diritto amministrativo sia uno degli strumenti principali attraverso cui si realizza la tutela dell'ambiente. Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 77.

<sup>115</sup> N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, p. 84.

rie di misure anticipatrici della tutela; un diritto “partecipato”, nel senso che beneficia del contributo della collettività, soprattutto in fase di applicazione pratica.

Da un punto di vista meramente cronologico, il primo istituto di diritto amministrativo ambientale progettato dalla comunità europea è stata la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), contenuta nella direttiva 85/337/CEE e recepita in Italia nel 1986<sup>116</sup>. Tale innovazione è stata seguita dall'istituzione della Valutazione di Incidenza Ambientale (o VInCA), resa obbligatoria dalla direttiva Habitat (n. 92/43/CEE), e relativa solamente a piani, programmi o opere che interessino uno dei siti c.d. “Natura 2000”; dalla Valutazione Ambientale Strategica (o VAS), con direttiva 2001/42/CE; dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (nata come IPPC, Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento, contenuta nella direttiva 96/61/CE), attualmente regolata dalla direttiva 2010/75/UE (che la ha denominata AIA).

Per chiarezza espositiva, si preferisce abbandonare l'ordine cronologico e rifarsi invece ad un criterio di “generalità” dell'atto oggetto di ciascuna valutazione, partendo quindi dalla VAS, che inerisce piani e programmi; seguendo poi la VIA, che accompagna singoli progetti specifici; la VInCA, che può riguardare entrambe le precedenti categorie, pur sommandovisi in quanto ulteriore; e infine l'AIA, che ha per oggetto una specifica attività potenzialmente pericolosa.

#### *La valutazione ambientale strategica (VAS)*

La Valutazione Ambientale Strategica è un procedimento amministrativo che mira a vagliare la compatibilità ambientale di un piano o programma in fase di elaborazione da parte di un'amministrazione. Lo scopo primario dell'istituto è infatti quello di inserire un momento di ponderazione degli interessi ambientali all'interno di un procedimento di pianificazione, espressione dell'attività amministrativa generale, dando così attuazione ai principi di prevenzione e di sviluppo sostenibile<sup>117</sup>. L'art. 4, comma 4, lett. a), sancisce infatti che la valutazione strategica *“ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile”*.

L'istituto della VAS ha fatto ingresso nell'ordinamento italiano con un ritardo significativo: l'entrata in vigore della parte II del d. lgs. n. 152/2006 (relativa ai procedimenti ambientali di VAS, VIA e AIA) era stata inizialmente posposta al 31 gennaio 2007, e in seguito al 31 luglio 2007<sup>118</sup>. Dopo appena sette mesi di vigenza, è intervenuto il d. lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, che ha apportato significative modifiche anche alla parte I del codice, ma soprattutto alla parte II (artt. 4-36), abrogando inoltre gli artt. 37-52<sup>119</sup>. Essendo comunque la disciplina entrata in vigore solo a fine luglio 2007, quindi molto oltre il termine di recepi-

---

<sup>116</sup> Cfr. *ivi* paragrafo 5.

<sup>117</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 83

<sup>118</sup> Rispettivamente con d. l. n. 173/2006 e d. l. n. 300/2006.

<sup>119</sup> Ulteriori modifiche rilevanti alla disciplina della VAS (e della VIA) sono intervenute con d. lgs. 29 giugno 2010, n. 128; con d. lgs. 16 giugno 2017, n. 104; con d. l. 16 luglio 2020, n. 76; con d. l. 31 maggio 2021, n. 77; con d. l. 6 novembre 2021, n. 152; con d. l. 17 ottobre 2024, n. 153 (in tema di VIA).

mento della direttiva europea, fissato al 21 luglio 2004, l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia europea (Corte giust., Sez. VIII, 8 novembre 2007, C-40/07)<sup>120</sup>.

Oggetto della VAS sono piani e programmi (quindi atti amministrativi generali, che investono porzioni ampie di territorio ed hanno un numero indeterminato di destinatari), che “*possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale*”. Il legislatore europeo non ha stabilito univocamente cosa abbia ad intendersi per “*impatti significativi sull'ambiente*”, stando poi ai singoli legislatori nazionali la fissazione di soglie di tollerabilità degli inquinamenti e di standard minimi di tutela<sup>121</sup>. Ha invece definito più dettagliatamente l'oggetto dei piani e programmi da sottoporre a VAS, suddividendoli in due categorie: piani e programmi che mirano a gestire risorse naturali (aria, suolo, foreste,...) o settori strettamente connessi all'ambiente (gestione dei rifiuti, trasporti, turismo,...), nel quadro dei quali si realizzeranno progetti e opere sottoposte a VIA; piani e programmi che vanno sottoposti a valutazione di incidenza ambientale, potendo essi incidere sulla conservazione di zone a protezione speciale (ZPS), siti di interesse comunitario (SIC) e zone speciali di conservazione (ZSC), tutelate rispettivamente ai sensi delle direttive “Uccelli” e “Habitat”<sup>122</sup>. L'elencazione non è tassativa, anche perché è concesso sottoporre a VAS anche ulteriori piani o programmi che possano comunque avere notevole impatto sull'ambiente (art. 6, commi 3 e 3 *bis*)<sup>123</sup>. Al comma 4, sono esplicitamente esclusi dall'obbligo di valutazione strategica: i piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da estrema urgenza; i piani e i programmi finanziari o di bilancio; i piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica; i piani di gestione forestale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle Regioni o dagli organismi dalle stesse individuati; i piani, i programmi e i provvedimenti di difesa fitosanitaria che danno applicazione a misure di emergenza.

Si noti che la norma non impone la VAS per i piani o programmi che sono co-finanziati dall'Unione Europea, anche se pare ragionevole supporre che tali piani debbano essere prodotti nel rispetto rigoroso della normativa comunitaria, e quindi anche di quella relativa alle valutazioni ambientali<sup>124</sup>.

---

<sup>120</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2-3/2011, p. 101

<sup>121</sup> L'art. 5 d. lgs 152/2006, nella sua attuale formulazione, fornisce una serie di definizioni, tra cui quella di impatti ambientali: “*effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE, e della direttiva 2009/43/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo.*”

<sup>122</sup> Si tratta della direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva *Habitat*), e della direttiva 2009/43/CE, prima direttiva 79/409/CEE (c.d. direttiva *Uccelli*).

<sup>123</sup> Cfr. G. M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008, p. 155.

<sup>124</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*. cit., p. 196.

Possono fondare oggetto di VAS anche “*modifiche minori di piani o programmi*”<sup>125</sup> già assoggettabili a VAS, nonché “*piani e i programmi che determinano l'uso di piccole aree a livello locale*”, purché l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente (secondo le disposizioni di cui all'art. 12) e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento<sup>126</sup>.

Per quanto riguarda le competenze<sup>127</sup> in materia di VAS, l'art. 7 del codice dell'ambiente afferma che le valutazioni sui piani e programmi (individuati ex art. 6, commi 1-4) sono svolte in sede statale, quando l'approvazione del piano è competenza di un organo dello Stato, e sono invece svolte secondo le leggi regionali le valutazioni su piani e programmi la cui approvazione compete alle Regioni, Province autonome o agli enti locali. Le valutazioni ambientali statali costituiscono uno dei campi in cui non si applica il criterio generale di riparto delle funzioni amministrative, secondo cui al vertice ministeriale spettano solo funzioni di indirizzo politico, mentre alle dirigenze spetta la concreta gestione<sup>128</sup>; le competenze relative alle valutazioni ambientali strategiche sono per legge attribuite al Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della cultura che collabora all'attività istruttoria (art. 7, comma 5). Sempre a livello statale, è istituita, presso il Ministero dell'ambiente una Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, che può avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), e di altri enti del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, per particolari valutazioni tecnico-scientifiche (art. 8). A livello regionale invece, l'individuazione dell'autorità con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, competente ad effettuare la valutazione, è rimessa alle stesse leggi regionali<sup>129</sup>. Sempre le leggi regionali disciplinano: i criteri per la individuazione degli enti locali territoriali interessati; i criteri specifici per l'individuazione dei soggetti competenti in materia ambientale; eventuali ulteriori modalità (compatibili con il codice dell'ambiente e con le norme comunitarie) per l'individuazione dei piani e programmi o progetti o installazioni da sottoporre a VAS; le modalità di partecipazione delle Regioni e Province autonome confinanti al processo di VAS; le regole procedurali per il rilascio dei pareri motivati di propria competenza.

La disciplina codicistica, nella sua prima stesura, non statuiva chiaramente l'assoggettabilità a VAS di piani e programmi la cui approvazione spetta ai Comuni.

---

<sup>125</sup> Si noti che il decreto non definisce esattamente cosa abbia ad intendersi per “modifiche minori”, annoverando l'art. 5 (*Definizioni*) solo le “modifiche” (comma 1 lett. l) e le “modifiche sostanziali” (comma 1, lett. l bis). Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., pp. 110-111.

<sup>126</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 107

<sup>127</sup> Tra le definizioni contenute all'art. 5, comma 1, è fatta menzione anche dell'autorità competente (lett. p), definita come “la pubblica amministrazione cui compete (...) l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi (...)” e dell'autorità procedente (lett. q), ossia “la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispone il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma”.

<sup>128</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 197-198.

<sup>129</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 198, dove inoltre si accennano alcune sentenze della Corte Costituzionale sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni nel contesto delle valutazioni ambientali: sent. Corte cost. n. 25/2009, n. 225/2009, n. 234/2009.



L'esclusione dei piani comunali, però, appariva in contrasto con la direttiva n. 2001/42/CE, che prevede che piani e programmi, anche relativi a piccole aree locali, debbano essere sottoposti a VAS ove possono comportare effetti significativi sull'ambiente<sup>130</sup>.

Il d. lgs. n. 4/2008 ha ampliato le prerogative delle amministrazioni competenti in sede di VAS (art. 11 comma 2), cui ora spettano l'analisi dei dati ambientali raccolti, l'individuazione di obiettivi di sviluppo sostenibile, la partecipazione alla stesura di bozze di piani e di programmi, la proposizione di un parere sui piani, una certa collaborazione nella fase di attuazione, il generale monitoraggio, e infine valutazioni *in itinere* ed *ex post*.<sup>131</sup>

L'autorità competente ad esprimere il parere sul piano deve avere elevate competenze tecniche, e soprattutto deve assicurare che il sub-procedimento si svolga con delle modalità orientate all'imparzialità e all'indipendenza<sup>132</sup>. Come sostenuto anche dalla giurisprudenza (notam. TAR Milano, n. 1526/2010), autorità competente ad esprimere la valutazione ed autorità "pianificatrice" (o procedente) devono essere soggetti diversi, al fine di garantire nella prima un certo grado di competenza tecnica, ma anche l'instaurazione tra le due di un dialogo capace di influenzare correttamente la pianificazione<sup>133</sup>.

Coerentemente con lo scopo di prevenzione che si prefigge, la VAS si svolge in parallelo rispetto alla pianificazione, rendendo possibile che la prima sia integrata alla seconda, ancora prima dell'approvazione del piano<sup>134</sup>. La VAS, infatti, non si esaurisce unicamente in una valutazione del piano o programma prodotto, ma si sostanzia in un procedimento dialettico formalizzato tra amministrazioni coinvolte, al fine di trovare, tra più soluzioni, quella che rappresenta la sintesi migliore tra i vari interessi e al contempo garantisce uno standard elevato di tutela all'ambiente<sup>135</sup>. La valutazione ambientale strategica ha dunque alcuni caratteri del procedimento amministrativo, inteso come sequenza ordinata di atti che portano all'adozione di un provvedimento. Essa però non si

---

<sup>130</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2-3/2011, p. 105.

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>132</sup> Così è stato esplicitamente stabilito con direttiva 2014/52/CE, recepita all'art. 7 *bis* come modificato dal d. lgs. n. 104/2017.

<sup>133</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 103.

<sup>134</sup> L'approccio ispirato alla prevenzione è corroborato dal dettato normativo contenuto all'art. 11, comma 3, d. lgs. 152/2006, in cui si legge che "*La fase di valutazione è effettuata anteriormente all'approvazione del piano o del programma, ovvero all'avvio della relativa procedura legislativa, e comunque durante la fase di predisposizione dello stesso. Essa è preordinata a garantire che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione di detti piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro approvazione.*"

<sup>135</sup> Amorosino parla in proposito di "corrente alternata" tra attività di pianificazione ed attività valutativa, secondo cui le diverse fasi dell'una e dell'altra si corrispondono e si alternano. Questo costituisce il modello ottimale di procedura integrata di VAS e pianificazione. Cfr. S. AMOROSINO, *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, in *Urb. app.*, 12/2015, p. 1245.

conclude con un vero e proprio provvedimento, bensì con un parere, obbligatorio e semi vincolante<sup>136</sup>, strumentale al procedimento di pianificazione, in cui è destinato a rientrare. Si potrebbe allora inquadrare la VAS come sub-procedimento: si tratta infatti di un'attività istruttoria altamente qualificata, che non porta ad un atto con autonoma valenza decisoria, ma confluisce nell'istruttoria del piano. Ergo, è un insieme di atti a valore endo-procedimentale, impugnabili solo unitamente al piano o programma già concluso (se si conclude, altrimenti si estingue l'utilità stessa della VAS)<sup>137</sup>.

Per quanto riguarda lo svolgimento della VAS, essa si compone di due momenti fondamentali: la verifica di assoggettabilità del piano alla valutazione, passaggio necessario per ogni piano che rientri nelle categorie di cui all'art. 6, commi 3 e 3 *bis*; e l'eventuale formazione del parere, cui si giunge solamente se l'esito della prima fase è positivo (ossia se si rileva l'assoggettabilità). Se la prima fase invece si conclude con esito negativo, quindi si decide per la non assoggettabilità a VAS del piano in esame, gli atti relativi rientrano nell'istruttoria del procedimento di pianificazione, che riprenderà senza bisogno di essere orientato da alcun parere. La scansione più precisa di ogni attività che compone la VAS è fornita dall'art. 11, secondo cui il sub-procedimento si articola in: svolgimento di una verifica di assoggettabilità, elaborazione del rapporto ambientale, svolgimento di consultazioni, valutazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, decisione, informazione sulla decisione, monitoraggio.

Lo scopo della prima fase (verifica di assoggettabilità) è quello di determinare, in base alla documentazione fornita dall'amministrazione pianificatrice (o procedente) ed eventualmente da parte di soggetti pubblici preposti alla tutela dell'ambiente, se il piano o programma in fase di elaborazione possa avere o meno un impatto significativo sull'ambiente (art. 12). Tale valutazione deve essere orientata al principio di sviluppo sostenibile, che funge da criterio teleologico fondamentale dell'intero sub-procedimento<sup>138</sup>. La prima fase non si svolge per i piani o programmi che sono obbligatoriamente soggetti a VAS, ossia quelli per cui sussiste una presunzione legale di assoggettabilità, avendo

---

<sup>136</sup> È obbligatoria nel senso che deve essere resa (pena l'annullabilità dell'atto di pianificazione), motivo per cui non vi si applica l'istituto del silenzio assenso, ma non è formalmente vincolante, perché l'amministrazione procedente può discostarsene, salvo ovviamente un obbligo di motivazione "analitica" (AMOROSINO, 2015). In questa sede si può comunque parlare di semi-vincolatività, poiché nella prassi è estremamente raro che il piano o programma si discosti dal parere. Cfr. S. AMOROSINO, *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, cit., p. 1249.

<sup>137</sup> Il parere reso in sede di VAS non può essere autonomamente impugnato "per l'evidente ragione che il *parere* non ha l'effetto di imporre l'arresto o la sospensione del procedimento pianificatorio, in quanto l'ufficio procedente può rigettarlo - o, più spesso, accoglierlo solo in parte - nella motivazione dell'atto stesso con il quale procede all'adozione o approvazione del piano" (AMOROSINO, 2015). *Ibidem*, p. 1250.

<sup>138</sup> Si rammenti che la tutela dell'ambiente, promossa in primo luogo dai pubblici poteri e attuata anche tramite i procedimenti ambientali, deve, secondo un preciso dettato costituzionale, essere realizzata "anche nell'interesse delle future generazioni" (art. 9, comma 3, Cost.). Lo stesso fine è evidenziato anche dal codice dell'ambiente, dove, in particolare, si afferma che la valutazione ambientale strategica ha il fine di "assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile" (art. 4, comma 3, d. lgs. 152/2006). Cfr. M. BASILE, P. ZATTI, *L'interesse delle generazioni future nel diritto dell'ambiente*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 4/2025, p. 1048.

essi inevitabilmente un impatto ambientale significativo (art. 6 comma 2).

L'atto centrale della fase verifica di verifica di assoggettabilità è costituito dal c.d. rapporto preliminare, che comprende *“la descrizione del piano o programma e le informazioni e i dati necessari alla verifica degli impatti significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o programma”* (art. 12, comma 1), secondo criteri che sono individuati dall'allegato I del codice dell'ambiente. Tale documento è redatto dall'autorità procedente, e trasmesso all'autorità competente ad esprimersi sulla VAS<sup>139</sup>.

Ricevuto il rapporto, l'autorità competente lo trasmette ai soggetti competenti in materia ambientale da consultare. I soggetti interpellati dispongono di trenta giorni per esprimere un parere sull'opportunità di procedere alla valutazione ambientale vera e propria. Raccolti i pareri, l'autorità competente li vaglia unitamente al rapporto preliminare, verificando inoltre che esso sia redatto secondo i canoni richiesti dall'allegato I. La decisione sulla verifica di assoggettabilità svolta dall'autorità competente deve essere resa entro novanta giorni dalla ricezione del rapporto preliminare, e può sostanziarsi in un provvedimento che alternativamente assoggetta il piano a VAS oppure lo esclude (art. 12, comma 14). Nel caso in cui l'autorità competente ritenga che il piano o programma non comporti impatti significativi sull'ambiente, è comunque tenuta a specificare i motivi principali di tale decisione in relazione ai criteri pertinenti elencati nell'allegato I, tenendo conto delle eventuali osservazioni dei soggetti competenti in materia ambientale pervenute, e ad indicare le eventuali raccomandazioni per evitare o prevenire effetti significativi e negativi sull'ambiente (art. 12, comma 3 bis).

Nel caso in cui, al contrario, la verifica di assoggettabilità si risolva con esito positivo, si apre una seconda fase: la valutazione vera e propria dei possibili impatti del piano o progetto, una procedura dialogata e cogestita dalle due autorità (procedente e competente), nonché aperta alle osservazioni del pubblico.

È proprio con un momento dedicato alla partecipazione che si apre la seconda fase della VAS. Le due autorità individuano i soggetti interessati, che possono essere sia pubblici (secondo un criterio di competenza sul territorio) che privati (connessi stabilmente con il territorio).

Essendo la normativa di origine europea, essa contempla anche la possibilità che il piano o programma possa avere impatti transfrontalieri, ed impone che in questo caso si proceda alla consultazione dello Stato membro potenzialmente interessato dall'attività di pianificazione.

Questa procedura, regolata dall'art. 32, prevede che allo Stato membro sia fornita tutta la documentazione necessaria prima dell'avvio della procedura di pianificazione vera e propria. Se lo Stato ricevente decide di procedere alle consultazioni, deve concedere un termine per raccogliere le osservazioni delle autorità

---

<sup>139</sup> Durante la fase di redazione, esclusi i casi di cui all'art. 6, comma 2 - per cui sussiste già il regime di partecipazione dettato dall'art. 14, comma 2 - è prevista, ex art. 3 sexies, commi 1 bis e ss., *“la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi”*. Secondo Frediani, questa disposizione evidenzia la portata della partecipazione collaborativa, che raggiunge il suo apice nei procedimenti ambientali, avendo essa prevalentemente carattere anticipatorio. Cfr. E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione “consulente” in materia ambientale: dalla scoping procedure all'introduzione dell'interpello*, in *Dir. Amm.*, 2/2022, p. 416.

competenti in materia ambientale e dei soggetti privati interessati, ovviamente pubblicando tutta la documentazione necessaria. Le risultanze delle consultazioni transfrontaliere, insieme al rapporto ambientale che sarà redatto, saranno alla base della procedura di approvazione del piano. Sullo stato procedente, grava poi un obbligo di trasparenza verso tutti gli Stati coinvolti: esso è infatti tenuto a dare prova di come i singoli apporti sono stati integrati nella decisione finale, nonché di motivare la scelta di un particolare piano a scapito delle possibili alternative discusse<sup>140</sup>.

Per i piani e programmi di competenza di una Regione, che possono avere impatti su una o più Regioni limitrofe, si procede con il procedimento ordinario, realizzato d'intesa tra le due Regioni (art. 30). Se vi sono conflitti di competenza tra le Regioni per piani e programmi che interessino i territori di entrambe, il Presidente del consiglio può, previo parere conforme della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, disporre che si applichino le procedure previste dal presente decreto per i piani, programmi e progetti di competenza statale, attribuendo quindi competenza al Ministero dell'Ambiente (art. 31).

Tornando invece alle consultazioni relative a VAS che non implicino inquinamento transfrontaliero o interregionale, esse si svolgono secondo un modello tipico, detto *notice and comment*<sup>141</sup>. Le autorità, competente e procedente, collaborano per dare comunicazione a tutti i portatori di interessi del piano o programma in elaborazione, nonché del rapporto preliminare e di tutti i relativi allegati. Secondo l'art. 13, primo comma, dall'avvio della consultazione decorrono i trenta giorni entro cui vanno inviati tutti i contributi. Entro detto termine, la partecipazione pubblica è limitata all'invio di valutazioni e commenti scritti, essendo preclusa all'amministrazione l'indizione dell'inchiesta pubblica (concessa invece nel procedimento di VIA, secondo l'art. 24, comma 5 del decreto), nonché altre modalità di consultazione meno "formali", quali il dibattito pubblico<sup>142</sup>. Tale scelta si giustifica se si considera che l'apporto partecipativo al procedimento di VAS può essere efficace solo se possiede un elevato livello di tecnicità<sup>143</sup>. Più che concretizzarsi in una mera partecipazione difensiva, infatti, la

<sup>140</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 109.

<sup>141</sup> Cfr. E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione "consulente" in materia ambientale*, cit., p. 417. Si tratta di un modello di partecipazione pubblica "semplificato", tratto dalla prassi statunitense. Sviluppato nel contesto del *rulemaking* (ossia le procedure che portano all'adozione di atti amministrativi generali), si pone come alternativa al più formale modello di partecipazione prescritto per l'*adjudication* (ossia procedimenti che si concludono con atti amministrativi speciali, in cui la partecipazione si ispira al modello processuale e prescrive l'indipendenza dell'organo istruttore, un'udienza istruttoria, l'onere della prova, la raccolta di elementi probatori ed il loro uso come base della decisione). La procedura di *notice and comment*, invece, prevede più semplicemente la pubblicazione da parte dell'amministrazione di tutto il materiale documentario, per permettere un contraddittorio informale con i soggetti interessati, sui documenti che fonderanno oggetto della decisione discrezionale dell'amministrazione. Per una riflessione più completa sui vari modelli di partecipazione, si rinvia a S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2007, 13 ss., da cui sono del resto tratte queste preliminari informazioni.

<sup>142</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 108.

<sup>143</sup> Si ravvisa inoltre che la l. 241/1990, art. 13, stabilisce che ai procedimenti di adozione di atti generali e di pianificazione non si applichino le norme in materia di partecipazione, per cui "restano ferme le particolari norme che li riguardano."

collaborazione del pubblico in questa sede è rilevante per un fine ulteriore: contribuire ad elaborare solide basi istruttorie per le valutazioni dell'amministrazione competente alla VAS. È anche per questo motivo che il contributo del pubblico al procedimento di VAS è stato inquadrato in più occasioni dal Consiglio di Stato come "apporto collaborativo", escludendo quindi che si debba instaurare un contraddittorio con l'amministrazione procedente, e avvalorando la tesi secondo cui non sussiste obbligo di motivazione specifica di tali apporti nell'atto di adozione del provvedimento generale, poiché essi non costituiscono propriamente oggetto di discussione in sede procedimentale<sup>144</sup>. Sull'amministrazione procedente grava unicamente l'onere di dare prova che i contributi del pubblico siano stati considerati, ma non si rende necessario che l'amministrazione esponga nel merito il percorso logico che ha portato all'inclusione o all'esclusione di ciascun apporto nel provvedimento finale<sup>145</sup>.

Lo scopo primario di integrazione istruttoria delle consultazioni è inoltre reso evidente dal documento in cui esse devono confluire, ossia il rapporto ambientale<sup>146</sup>. Qui l'amministrazione procedente è tenuta a dare conto di tutti gli apporti degli *stakeholders* (raccolti entro trenta giorni dall'avvio della consultazione), delle criticità del piano sollevate, nonché delle possibili alternative di pianificazione, con i relativi probabili impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale (art. 13, comma 4). Si tratta quindi di un notevole aggravio istruttorio posto a carico dell'amministrazione procedente, che serve però a presentare all'amministrazione competente un quadro completo degli interessi e dei rischi connessi alle modalità pianificazione, di modo che essa si possa esprimere oculatamente in sede di valutazione. L'autorità procedente è infatti tenuta a trasmettere all'autorità competente: la proposta di piano o di programma; il rapporto ambientale; la sintesi non tecnica; le informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del piano/programma; l'avviso al pubblico<sup>147</sup>. Dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico decorrono quarantacinque giorni entro i quali chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni in forma scritta, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. Si apre quindi un'ultima fase di consultazione, questa volta supportata dalla completezza degli elementi istruttori, raccolti nel rapporto steso dall'amministrazione procedente.

Durante il termine per la presentazione di osservazioni, l'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, svolge le attività tecnico-istruttorie, acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, nonché le

---

<sup>144</sup> Cfr. I. M. MARINO, *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e "potere" dell'amministrazione*, in *Foro amm. T.A.R.*, 1/2003, p. 338.

<sup>145</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 108.

<sup>146</sup> L'art. 13, comma 4, stabilisce che "il Rapporto ambientale dà atto della consultazione di cui al comma 1 ed evidenzia come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti."

<sup>147</sup> Secondo l'art. 14, primo comma: "L'avviso al pubblico contiene almeno: la denominazione del piano o del programma proposto, il proponente, l'autorità procedente; la data dell'avvenuta presentazione dell'istanza di VAS e l'eventuale applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 32; una breve descrizione del piano e del programma e dei suoi possibili effetti ambientali; l'indirizzo web e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente o dall'autorità procedente nella loro interezza; i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico; l'eventuale necessità della valutazione di incidenza."

osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati. Dallo scadere del termine per le osservazioni, l'amministrazione competente dispone di ulteriori quarantacinque giorni per esprimere il proprio parere motivato (art. 15). Il termine complessivo è quindi di novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico.

La formulazione originaria del d. lgs. n. 152/2006 conteneva una apposita disciplina (art. 12, comma 2) riguardo il ritardo o silenzio dell'amministrazione competente. Tale lacuna può essere colmata facendo ricorso alle norme generali in materia di silenzio dell'amministrazione (artt. 16 e 17, l. n. 241/90), e al principio di integrazione delle considerazioni ambientali nel processo di pianificazione, secondo i quali, in mancanza di acquisizione del parere, il procedimento di pianificazione non può concludersi, restando condizionato alla valutazione<sup>148</sup>.

La decisione dell'amministrazione competente alla valutazione strategica è poi trasmessa, insieme al piano o programma e alla documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, all'amministrazione procedente, cui compete l'adozione del piano. Quest'ultima deve infine provvedere "*alle opportune revisioni del piano o programma*", "*tenendo conto delle risultanze del parere motivato*", come stabilito dall'art. 15, di modo che le prescrizioni contenute nel parere siano opportunamente integrate nel provvedimento finale<sup>149</sup>.

La documentazione completa è poi pubblicata (art. 17). Il piano viene caricato nei siti web delle autorità interessate, insieme al parere motivato espresso dall'autorità competente, ad una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate, e le misure adottate in merito al monitoraggio di cui all'art. 18<sup>150</sup>.

Per quanto attiene la natura giuridica della VAS, intesa come parere motivato espresso dall'autorità competente, essa difetta di una autonoma valenza decisoria, essendo strumentale al procedimento di pianificazione. In questo senso è possibile affermare che la VAS si componga di una serie di atti a valenza endo-procedimentale, che confluiscono nel più grande procedimento di pianificazione o programmazione. Infatti, ove il procedimento di pianificazione non si concluda, l'utilità della VAS si estingue. Di conseguenza, si ritiene che il

---

<sup>148</sup> Cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 109; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 202.

<sup>149</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, cit. p. 1250.

<sup>150</sup> Sul monitoraggio, l'art. 18 del codice dell'ambiente afferma che: "Il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisi e da adottare le opportune misure correttive. Il monitoraggio è effettuato dall'Autorità procedente in collaborazione con l'Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale".

parere sulla VAS sia impugnabile solo unitamente al piano o programma concluso<sup>151</sup>.

Dall'analisi del procedimento emerge dunque che la valutazione strategica *"costituisce per i piani e programmi... parte integrante del procedimento di adozione e approvazione"*; di più, il codice stabilisce che: *"i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge"* (art. 11, comma 5). Se, come in effetti da alcuni sostenuto<sup>152</sup>, la VAS costituisce un parere obbligatorio ma non formalmente vincolante, l'applicazione del dato letterale della norma la rende obbligatoria di fatto<sup>153</sup>: se viene a mancare dove sarebbe prescritta, il provvedimento risulta viziato; se viene debitamente adottata, il provvedimento finale deve essere ad essa conforme; se il parere reso sul piano è negativo, esso preclude la prosecuzione del procedimento di pianificazione<sup>154</sup>.

Con la riforma del d. lgs. n. 128/2010, sono stati predisposti dei necessari coordinamenti<sup>155</sup> tra la procedura di VAS appena analizzata ed un altro procedimento amministrativo ambientale, deputato alla valutazione delle singole opere e progetti: la valutazione di impatto ambientale. Si tratta sostanzialmente di norme da un lato volte a semplificare il procedimento di VIA, nei casi in cui esso si svolga su un territorio regolato da un piano o programma già sottoposto a VAS; dall'altro di norme volte al coordinamento e all'aggiornamento, per eseguire il singolo progetto conformemente alle prescrizioni contenute nella VAS, pur rendendo possibile l'aggiornamento delle valutazioni allo stato attuale del luogo e alle attuali competenze tecnico-scientifiche, che possono essere mutate nel tempo che separa le due valutazioni.

Proprio in forza del collegamento che sussiste tra i due procedimenti, che sono complementari l'uno all'altro per l'oggetto cui si riferiscono e per il loro susseguirsi nel tempo, è opportuno ora analizzare la valutazione di impatto ambientale.

### *La valutazione di impatto ambientale (VIA)*

Come già accennato<sup>156</sup>, la valutazione di impatto ambientale ha fatto ingresso nel nostro ordinamento con la l. n. 349/1986, che recepiva la direttiva

---

<sup>151</sup> Alle considerazioni relative all'impugnabilità della VAS vanno aggiunte quelle relative all'impugnabilità degli atti generali e di pianificazione, che difficilmente fondano oggetto di ricorso amministrativo senza essere accompagnati da un atto applicativo, che lede un interesse legittimo e dunque legittima il destinatario al ricorso.

<sup>152</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *Profili pubblici essenziali in tema di valutazione ambientale strategica*, in *Ambiente*, 2009, p. 247 ss., in cui si legge che il procedimento di VAS, così come appare dalla normativa "sconta la possibilità che chi è attributario del potere di approvare il piano possa discostarsi motivatamente dal parere, il quale è obbligatorio (pena l'annullabilità dell'atto di pianificazione), ma non è giuridicamente vincolante (anche se nella prassi italiana spesso diviene tale per un vincolo politico)". Cfr. MILONE, A. *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 111.

<sup>153</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 201

<sup>154</sup> Sull'efficacia del parere, Corte Cost., n. 255/2009, secondo cui la VAS è "presupposto per la prosecuzione del procedimento di pianificazione o programmazione."

<sup>155</sup> Per una più precisa analisi di tali meccanismi, cfr. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, cit., pp. 112 ss.

<sup>156</sup> *ivi*, capitolo 1, paragrafo 5.

europea n. 85/337/CEE. Si tratta infatti del primo procedimento ambientale pensato dal legislatore europeo, creato allo scopo di inserire nel processo decisionale pubblico relativo alla realizzazione di grandi opere o progetti di trasformazione territoriale un momento di obbligatoria valutazione e ponderazione dei possibili impatti di dette opere. La disciplina ha subito, nel corso degli anni, numerose modifiche e stravolgimenti, cui è necessario quantomeno fare cenno.

Alla prima direttiva europea, datata 1985, ne è seguita una, la 97/11/CE, che, abrogando l'art. 13 della direttiva precedente, ha sciolto un nodo su cui non c'era uniformità di pensiero, sancendo che si doveva ritenere esclusa la possibilità per gli Stati membri di introdurre liberamente norme più restrittive in materia di VIA, sia relativamente all'aspetto procedurale che al campo di applicazione<sup>157</sup>. Codificata nei suoi tratti essenziali nel codice dell'ambiente del 2006, la VIA è stata poi oggetto di modifica con il d. lgs. n. 4/2008 e con il d. lgs. n. 128/2010. Il primo ha superato un aspetto critico della disciplina del codice, secondo il quale oggetto della valutazione dovevano essere i progetti preliminari. Così facendo però si rischiava di esprimersi sui possibili impatti di un'opera, infine autorizzandola, per vederne poi realizzata una differente, potendo sopraggiungere modificazioni. Il d. lgs. n. 4/2008 modificava questa prescrizione, che contrastava con la direttiva n. 85/337/CEE, spostando l'oggetto della valutazione di impatto sui progetti definitivi delle singole opere, che definiscono in modo dettagliato l'opera e quindi rendono concretamente possibile vagliarne gli impatti<sup>158</sup>. In questo senso si esprime l'art. 23, che richiama l'art. 5, comma 1 lett. g) come modificato dal d. lgs. n. 4/2008, in cui si legge che *"ai fini del rilascio del provvedimento di VIA il proponente presenta il progetto di fattibilità, (...), o, ove disponibile, il progetto definitivo (...)"*.

Il secondo decreto invece ha comportato una serie di precisazioni che hanno reso la disciplina della VIA più coerente con l'assetto codicistico e con gli altri procedimenti ambientali. A partire dalla modifica di alcune definizioni all'art. 5 (tra cui quelle di "impatto ambientale", "modifica sostanziale" e "valutazione di impatto ambientale"), è reso evidente l'intento di massimizzare la portata e l'efficacia dell'istituto, soprattutto alla luce dei principi di prevenzione e di sviluppo sostenibile. Per rafforzare la collaborazione tra i soggetti coinvolti e ampliare quanto possibile le basi conoscitive della VIA, il decreto del 2010 ha modificato l'art. 20, comma 4 del codice, dando la possibilità all'amministrazione che esegue la valutazione di chiedere chiarimenti ed integrazioni al proponente, e ha novellato le forme di pubblicità del procedimento previste dall'art. 24, comma 1, rendendole conformi<sup>159</sup> alle prescrizioni della Convenzione di Aarhus del 1998. Ulteriore precisazione fornita dallo stesso decreto è quella relativa alla conferenza di servizi, prevista ex art. 25, comma 3 del codice, cui si attribuisce definitivamente funzione istruttoria. Infine, vengono fatte alcune precisazioni relative al monitoraggio dell'opera in fase di realizzazione e poi di funzionamento<sup>160</sup>.

Ulteriore riforma è giunta dal legislatore europeo con la direttiva

---

<sup>157</sup> Cfr. A. MILONE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2010, pp. 509 ss.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 509.

<sup>159</sup> Così T.A.R. Toscana, Sez. II, 30 luglio 2008 n. 1870.

<sup>160</sup> Cfr. A. MILONE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 509.



2011/92/UE<sup>161</sup>, ancora aggiornata dalla Direttiva 2014/52/UE, recepita con d. lgs. n. 104/2017. Quest'ultimo ha sostituito buona parte delle norme precedenti, riordinate nel decreto n. 128/2010, delineando una nuova disciplina, comunque ancorata ai principali caratteri dell'istituto. Sono infatti restati immutati aspetti quali le funzioni della verifica di assoggettabilità, lo studio di impatto, la natura del provvedimento finale di VIA come autorizzazione, il rilievo della partecipazione del pubblico al procedimento, l'assetto delle competenze spartite tra Stato e Regioni, *et cetera*. Hanno invece fondato oggetto di riforma elementi quali la separazione netta tra autorità proponente e competente in caso di opere pubbliche, il novero dei progetti da assoggettare a VIA, la modalità dell'inchiesta pubblica, la verifica di ottemperanza, alcune sanzioni amministrative, e altri ancora<sup>162</sup>.

Tutte le modifiche susseguitesesi nel tempo hanno contribuito a delineare l'attuale assetto della disciplina, presentata ora nella sua attuale vigenza.

Come accennato poc'anzi, oggetto della valutazione di impatto ambientale sono i singoli progetti di realizzazione o di modificazione di opere che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale e paesaggistico. L'elenco, tassativo, delle opere da sottoporre a VIA è contenuto agli allegati II (opere per cui la VIA compete allo Stato) e III (opere di competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano) della parte seconda del codice ambientale. Sono competenza dello Stato le valutazioni relative a progetti per impianti di produzione di energia (idroelettrica, eolica, fotovoltaica, geotermica, nucleare) sopra una determinata soglia; raffinerie di petrolio e impianti di gassificazione e liquefazione di carbone, o di rigassificazione, sopra una determinata soglia; impianti di estrazione di amianto; impianti dedicati alla produzione, all'arricchimento e allo stoccaggio di materiale nucleare o di residui altamente radioattivi; acciaierie di prima fusione della ghisa e dell'acciaio; impianti chimici per la produzione su scala industriale; perforazione di pozzi finalizzati alla ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma e in mare; impianti per lo stoccaggio di determinate quantità di petrolio o di petrolchimici; condutture che superano determinati limiti dimensionali per il trasporto di gas, petrolio e prodotti chimici e per il trasporto dei flussi di biossido di carbonio; opere relative a reti ferroviarie per il traffico a grande distanza, grandi aeroporti, autostrade e strade extraurbane principali, grandi parcheggi interrati localizzati nei centri storici o in aree soggette a vincoli paesaggistici decretati con atti ministeriali o facenti parte dei siti UNESCO; porti marittimi commerciali<sup>163</sup>.

Sono competenza delle Regioni e delle Province autonome le valutazioni di opere quali impianti per l'utilizzo non energetico di acque superficiali; impianti eolici sulla terraferma; impianti fotovoltaici collocati in modalità flottante su specchi d'acqua artificiali; impianti industriali destinati alla produzione di carta; impianti chimici integrati dove si producono o trattano prodotti chimici inorganici non contemplati dall'allegato II; impianti per la produzione di pesticidi; impianti destinati a conceria; impianti di smaltimento di rifiuti pericolosi, o di grandi quantità di rifiuti non pericolosi, e discariche; impianti di depurazione delle acque;

---

<sup>161</sup> Per un commento sulla direttiva in parola, cfr. V. CAVANNA, *La nuova direttiva sulla VIA: prima lettura*, in *Ambiente e sviluppo*, 2/2015, p. 96.

<sup>162</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 205.

<sup>163</sup> Cfr. All. II, d. lgs. n. 152/2006.

cave e torbiere; dighe; impianti per l'allevamento intensivo di pollame o di suini oltre certe soglie quantitative; opere per il trasferimento di risorse idriche tra bacini; strade urbane di scorrimento<sup>164</sup>.

Si tratta quindi di una serie di impianti che modificano sensibilmente l'assetto territoriale, e la cui costruzione, modificazione e funzionamento possono avere impatti rilevanti sull'area interessata. In tal senso, la valutazione di impatto ambientale risponde ad un'esigenza di prevenzione<sup>165</sup>, rendendo obbligatoria un'attenta analisi del progetto, delle sue implicazioni più critiche e delle sue possibili alternative, prima dell'approvazione del titolo edilizio, o in generale del provvedimento del provvedimento in grado di autorizzare l'esecuzione del progetto.

Gli impatti da prendere in considerazione devono essere selezionati secondo un'interpretazione estensiva, che includa gli effetti nel breve, medio e lungo periodo, diretti ed indiretti, su fattori quali la salute umana, la biodiversità<sup>166</sup>, territorio, suolo, acqua e clima, nonché tutte le reciproche interazioni tra detti fattori (art. 5, comma 1, lett. c).

Per quanto attiene le competenze in materia di VIA, esse sono attribuite dalla legge, a seconda della rilevanza dell'opera, alle Regioni o allo Stato, tramite l'elencazione negli appositi allegati<sup>167</sup>.

Per quanto riguarda lo Stato, la competenza è del Ministero dell'ambiente, coadiuvato dalla Commissione tecnica di verifica di impatto ambientale (che è la stessa tenuta agli accertamenti scientifici in sede di VAS di competenza dello Stato), che si esprime previo concerto del Ministero della cultura (art. 7, comma 5), talvolta anche a seguito della sua partecipazione alla fase istruttoria<sup>168</sup>.

Le Regioni e le Province autonome sono invece libere di individuare, con propria regolamentazione, l'autorità competente alla valutazione, purché si tratti di una pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale (art. 7 *bis*, comma 5).

A differenza della VAS, che è un sub-procedimento parallelo ad un altro di pianificazione, appannaggio quindi di un'amministrazione, la VIA può essere subordinata ad un procedimento su impulso di parte, essendo possibile che sia

---

<sup>164</sup> Cfr. All. II, d. lgs. n. 152/2006.

<sup>165</sup> Così anche secondo Corte Cost., n. 120/2010, in cui si legge che "la procedura di VIA è strutturata sul principio dell'azione preventiva, in base al quale la migliore politica ecologica possibile deve prevenire gli effetti negativi legati alla realizzazione di progetti".

<sup>166</sup> Con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti dalle direttive europee che costituiscono la rete Natura 2000.

<sup>167</sup> Nella sua prima formulazione, le norme del codice operavano una suddivisione di competenze tra Stato e Regioni basata sul criterio dell'incidenza territoriale dell'intervento, attribuendo allo Stato l'autorità per esprimersi sulle opere con impatti interregionali o internazionali, e alle Regioni, in via residuale, le altre (ossia con impatti limitati al loro territorio). Tale criterio aveva però dato origine a diverse perplessità, essendo basato su una valutazione discrezionale della presunta amministrazione competente. Cfr. A. MILONE, *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d. lgs. n. 128/10*, cit, pp. 509 e ss.

<sup>168</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 215. L'autore esprime alcune interessanti riserve sul sistema della concertazione, non essendo del tutto chiaro perché spetti al solo Ministero della cultura tale ruolo privilegiato, a scapito di altri (quali ad esempio il Ministero della salute), quando la procedura è già di per sé idonea ad assicurare un'ampia partecipazione di tutte le amministrazioni interessate.

un soggetto privato ad avviare l'*iter* necessario per la realizzazione del progetto. Essa può altresì affiancarsi ad un procedimento avviato per un progetto pubblico, quindi da un'amministrazione. In tal caso, non si verifica alcun problema di attribuzione se l'amministrazione procedente e quella competente ad esprimere la VIA sono diverse. Ove queste invece dovessero coincidere, le autorità medesime provvedono a separare in maniera appropriata, nell'ambito della propria organizzazione delle competenze amministrative, le funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento dei compiti derivanti dal presente decreto. Inoltre, devono evitare l'insorgenza di situazioni che diano origine a un conflitto di interessi (art. 7 *bis*, comma 6)<sup>169</sup>.

Per quanto attiene la procedura di valutazione di impatto ambientale, il suo svolgimento è descritto dagli artt. 19 e ss. del codice, notevolmente innovati dal d. Lgs. n. 104/2017<sup>170</sup>.

La procedura di VIA si svolge in più fasi: verifica di assoggettabilità a VIA, o "*screening*"; elaborazione e presentazione dello studio di impatto ambientale; consultazioni; valutazione dello studio ambientale e degli apporti collaborativi; monitoraggio.

La prima fase è richiesta solo per alcuni progetti, elencati all'art. 6, comma 6<sup>171</sup>, il cui impatto ambientale non è presunto *ex lege*. Essa è funzionale ad accertare se sussista la necessità di sottoporre a VIA il progetto, e può concludersi con due esiti: si accerta che il progetto o la modifica non sono in grado di produrre significati impatti, e quindi vengono esclusi dalla procedura di valutazione (e il procedimento principale di autorizzazione del progetto riprende il suo corso); oppure si accerta che il progetto è idoneo a produrre impatti significativi, e prende avvio il procedimento "ordinario" di valutazione di impatto.

La procedura di *screening* (art. 19) si apre con la trasmissione all'autorità competente, da parte del proponente (pubblico o privato), del progetto e di uno studio preliminare di impatto (comma 1)<sup>172</sup>. Entro cinque giorni dalla sua ricezione, l'autorità competente verifica la completezza della documentazione e, qualora necessario, può richiedere per una sola volta chiarimenti e integrazioni al proponente (comma 2). Se lo fa, il proponente dispone di ulteriori quindici giorni per allegare le informazioni mancanti. Se all'amministrazione competente non pervengono le informazioni richieste, o pervengono oltre il termine, la do-

---

<sup>169</sup> In questo senso si è recentemente espressa la CGUE, sez. I, n. 236/2025, stabilendo che "qualora l'autorità competente a determinare se un progetto (...) debba essere sottoposto a una valutazione del suo impatto ambientale (...) sia anche il committente del progetto interessato, deve almeno essere applicata un'appropriata separazione tra funzioni confliggenti in relazione all'assolvimento di tale compito."

<sup>170</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 216.

<sup>171</sup> Si tratta di: progetti elencati nell'allegato II, che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni; modifiche o estensioni dei progetti elencati nell'allegato II, II-*bis*, III e IV, la cui realizzazione potenzialmente possa produrre impatti ambientali significativi e negativi; i progetti elencati nell'allegato II-*bis*, secondo le soglie stabilite dal D.M. ambiente del 30 marzo 2015; progetti elencati nell'allegato IV secondo le modalità stabilite dalle Regioni e dalle Province autonome (che comunque non possono comportare deroghe alle norme nazionali).

<sup>172</sup> Lo studio preliminare di impatto deve essere in formato elettronico, e deve essere dotato dei contenuti e delle caratteristiche enunciate all'allegato IV-*bis* alla parte seconda del codice.

manda si intende respinta ed è fatto obbligo all'autorità competente di procedere all'archiviazione<sup>173</sup>.

Ricevuta la domanda completa, o le integrazioni richieste, l'amministrazione è tenuta a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale lo studio preliminare di impatto, con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, secondo le disposizioni sull'accesso del pubblico alle informazioni ambientali. Contestualmente, informa dell'avvenuta pubblicazione tutte le amministrazioni e gli enti territoriali potenzialmente interessati (comma 3).

Dalla data di pubblicazione, chiunque abbia interesse può prendere visione della documentazione e inviare le proprie osservazioni in merito allo studio preliminare ambientale entro e non oltre trenta giorni<sup>174</sup> (comma 4). Sulla base degli elementi raccolti, anche nel contesto della prima consultazione, l'autorità competente verifica se il progetto ha possibili ulteriori impatti ambientali significativi (comma 5). Una sola volta ed entro quindici giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 4, l'autorità competente può richiedere al proponente chiarimenti ovvero integrazioni finalizzati alla non sottoposizione del progetto al procedimento di VIA, assegnando al medesimo un termine non superiore a trenta giorni (comma 6). Tale ulteriore consultazione del proponente non è obbligatoria, ma, ove sussista, costituisce una sorta di contraddittorio mediato tra il pubblico ed il proponente, al quale l'amministrazione richiede alcuni finali adempimenti istruttori per dimostrare l'eventuale superfluità della VIA, alla luce di tutta la documentazione fino ad allora raccolta. Come avviene per il termine di cui al comma 2, qualora il proponente non presenti i chiarimenti ovvero le integrazioni richiesti entro il termine assegnato, l'istanza si intende respinta e l'autorità competente deve procedere all'archiviazione.

Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine per le osservazioni del pubblico (comma 4), ovvero entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle integrazioni richieste al proponente (comma 6), l'autorità competente adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA. In casi di eccezionale complessità relative alla natura, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto, l'autorità competente può prorogare detto termine, per una sola volta, e per un periodo non superiore ai venti giorni (comma 6 *bis*).

Parte della dottrina si è interrogata sulla natura dell'eventuale silenzio dell'amministrazione<sup>175</sup>. Tre le possibili opzioni: il silenzio assenso, che si può intendere escluso dal dettato della direttiva 85/3737, che prevede una pronuncia espressa sulla compatibilità ambientale di un'opera, nonché dall'art. 20, comma 4, l. n. 241/1990 e da una nutrita giurisprudenza che sostengono l'inapplicabilità del silenzio assenso in materia ambientale<sup>176</sup>; il silenzio rifiuto, che si può escludere per la stessa ragione di necessità di un'espressa motivazione in materia ambientale, nonché per il fatto che esso dovrebbe essere previsto

---

<sup>173</sup> Il procedimento di VIA si svolge su impulso di parte, e, come tale, si estingue se la parte non esegue tutti gli adempimenti richiesti nei termini corretti.

<sup>174</sup> Il termine, che era precedentemente pari a quarantacinque giorni, è stato così accorciato dall'art. 19, comma 1, lett. a) n. 1) del d. l. 31 maggio 2021, n. 77.

<sup>175</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., pp. 96-97.

<sup>176</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4712/2015; T.A.R. Lazio, sez. III, n. 7222/2019; Id. sez. I, n. 673/2018.

espressamente dalla norma<sup>177</sup>; ed infine il silenzio inadempimento, che appare come la migliore interpretazione: esso può costituire inadempimento della pubblica amministrazione, sanzionabile per responsabilità disciplinare ed amministrativo-contabile (art. 2, comma 9, l. n. 241/1990), e avverso lo stesso il proponente può opporre ricorso al TAR avverso il silenzio (art. 31, d. lgs. n. 104/2010)<sup>178</sup>.

Ove invece l'amministrazione si esprima entro i termini previsti, la verifica di assoggettabilità a VIA si chiude con un vero e proprio provvedimento, motivato secondo i criteri contenuti all'allegato V, che può essere corredato da prescrizioni da osservare durante la realizzazione del progetto, volte a limitare ulteriori impatti ambientali<sup>179</sup>. La decisione stabilisce se il progetto sia idoneo a produrre impatti ambientali oltre una certa soglia<sup>180</sup>: in caso di risposta positiva, prosegue il procedimento "ordinario" di valutazione; in caso di risposta negativa, si accerta la superfluità della valutazione di impatto, e il provvedimento di non assoggettabilità permette la ripresa del procedimento principale iniziato dal proponente. L'eventuale lesività del provvedimento di assoggettabilità, che può sostanziarsi nell'imposizione di eseguire la VIA, come in una serie di prescrizioni che accompagnano il provvedimento, anche favorevole, può essere direttamente impugnata dai soggetti interessati<sup>181</sup>.

Indipendentemente dalla fase di verifica di assoggettabilità, il proponente può avviare una fase di consultazione con l'autorità competente, prevista dall'art. 21, allegando tutta la documentazione necessaria. Lo scopo della consultazione, facoltativa e quindi eventuale, è quello di individuare, attraverso il confronto con l'amministrazione ma prima dell'apertura della procedura di VIA, gli snodi nevralgici della valutazione, le sue principali potenziali criticità, i metodi da utilizzare nella composizione dell'istruttoria, nonché il livello di dettaglio delle informazioni necessario. A tal fine, il proponente allega un progetto preliminare, insieme ad allo studio preliminare di impatto e una relazione che, sulla base degli impatti ambientali attesi, illustra il piano di lavoro per l'elaborazione dello studio di impatto ambientale.

---

<sup>177</sup> Una prima versione dell'art. 31, comma 2, d. lgs. 152/2006 prevedeva espressamente il silenzio rigetto in sede di valutazione finale per la VIA di competenza statale, ma è stata abrogata dal d. lgs. n. 4/2008. Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 97.

<sup>178</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 222, note 47 e 48.

<sup>179</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 97.

<sup>180</sup> Si noti che qualsiasi opera comporta impatti sull'ambiente. Infatti, lo scopo della procedura di assoggettabilità non si risolve nell'accertamento della possibile sussistenza degli stessi, bensì nello stabilire se essi, vista la loro significatività, necessitino di essere valutati e bilanciati comparativamente con diversi interessi ed utilità. Sul tema, cfr. TAR Firenze, n. 17/2010. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 217.

<sup>181</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 217. Tale interpretazione è sostenuta da una pronuncia del Consiglio di Stato, n. 1213/2009, in cui si legge che "fin dal loro ingresso nel loro ordinamento, le procedure di V.I.A. e di screening, pur inserendosi sempre all'interno del più ampio procedimento di realizzazione di un'opera o di un intervento, sono state considerate da dottrina e giurisprudenza prevalenti come dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente), e ad esprimere al riguardo, specie in ipotesi di esito negativo, una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali; di conseguenza, gli atti conclusivi di dette procedure sono stati ritenuti immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori (...)".

Entro cinque giorni dalla trasmissione di detta documentazione, essa è pubblicata e resa accessibile al pubblico, nonché inoltrata a tutte le amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione. Sulla base della documentazione trasmessa dal proponente e della consultazione con i soggetti competenti, entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione, l'autorità competente esprime (e pubblica) un parere sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale.

L'eventuale fase di consultazione appena citata, anche detta "*scoping*" è stata introdotta dalla direttiva 97/11/CE, allo scopo di ottimizzare l'attività del proponente, tendendo di superare eventuali futuri dinieghi con una collaborazione in grado di sottoporre il progetto ad una revisione anticipata. Le modifiche periodicamente apportate all'istituto delle consultazioni hanno dimostrato una tendenza ad attribuire ruolo di "consulenza" in materia ambientale all'amministrazione, fatto che costituisce un'eccezione al modello ordinario, secondo cui, nei procedimenti su istanza di parte, è interamente onere del proponente curarsi della completezza e dell'accuratezza della domanda, ai fini del suo accoglimento<sup>182</sup>.

La procedura di VIA si apre con la presentazione di un'istanza all'autorità competente (art. 23), da parte del proponente, corredata dal progetto, dallo studio di impatto ambientale, dalla sintesi non tecnica, dalle informazioni sugli eventuali impatti transfrontalieri del progetto<sup>183</sup>, dall'avviso al pubblico, dagli eventuali risultati del dibattito pubblico<sup>184</sup>, la relazione paesaggistica, nonché da un elenco di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi già acquisiti o da acquisire al fine della realizzazione dell'opera.

Lo studio di impatto ambientale è il documento principale del procedimento. Il suo contenuto essenziale è regolato dall'art. 22 del codice, e deve consistere in: a) una descrizione del progetto, della sua ubicazione e concessione, delle sue dimensioni e altre sue caratteristiche pertinenti; b) una descrizione dei probabili effetti significativi del progetto sull'ambiente, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio e di dismissione; c) una descrizione delle misure previste per evitare, prevenire o ridurre e, possibilmente, compensare i

---

<sup>182</sup> Sul rilievo delle consultazioni tra amministrazione e proponente, sempre più specificamente orientate alla "costruzione" dei contenuti dello studio di impatto ambientale, anche a seguito delle modifiche operate dal c.d. "decreto semplificazioni" (d. l. 16 luglio 2020, v. *infra*), cfr. E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione "consulente" in materia ambientale*, cit., p. 422.

<sup>183</sup> Per gli impatti transfrontalieri in sede di VIA vale la stessa disciplina enunciata *supra* per la VAS, essendo le due disciplinate dall'art. 32 d. Lgs. 152/2006.

<sup>184</sup> Il dibattito pubblico può essere indetto anche in sede di VIA, come stabilito prima dall'art. 22 del d. lgs. 18 aprile 2016 (vecchio codice appalti), ora art. 40, d. lgs. 31 marzo 2023 (nuovo codice appalti). L'attuale disciplina rende il dibattito pubblico obbligatorio per determinate opere, contenute alla Tabella 1 dell'allegato I.6, ossia una serie grandi opere pubbliche di interesse statale. Negli altri casi, tale modalità di consultazione è incoraggiata, e le sue risultanze devono essere tenute in considerazione nella motivazione del provvedimento finale, oltre ad essere idonee ad indirizzare lo svolgimento del procedimento stesso verso una determinata direzione. Lo scopo dell'istituto è infatti quello di anticipare i possibili conflitti che spesso accompagnano la realizzazione delle grandi opere, prevedendo una metodologia strutturata di confronto con le comunità locali da realizzarsi in tempi certi. Cfr. <https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>

probabili impatti ambientali significativi e negativi; d) una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero<sup>185</sup>, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali; e) il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali significativi e negativi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio del progetto, che include le responsabilità e le risorse necessarie per la realizzazione e la gestione del monitoraggio; f) qualsiasi informazione supplementare relativa alle caratteristiche peculiari di un progetto specifico e dei fattori ambientali che possono subire un pregiudizio.

È onere del proponente garantire la completezza e l'affidabilità delle informazioni fornite, che devono essere pertinenti, elaborate da tecnici iscritti ad albi professionali, conformi alle considerazioni espresse dall'amministrazione competente. Come accennato *supra*, il proponente può avviare la procedura di *scoping*, per determinare insieme all'amministrazione competente l'esatto contenuto dello studio di impatto ambientale.

Se il territorio interessato dal progetto è stato precedentemente sottoposto a VAS, lo studio di impatto ambientale può avvalersi delle informazioni contenute nel rapporto ambientale (art. 10, comma 5)<sup>186</sup>.

Accanto al rapporto ambientale va allegata la sintesi non tecnica, ossia un riassunto delle informazioni più importanti, espresse in modo da essere comprensibili al pubblico, affinché esso possa intervenire nel procedimento in modo informato, senza che gli sia reso obbligatorio di fatto l'affiancamento di tecnici.

Completa delle informazioni richieste, l'istanza di VIA va inviata all'autorità competente in formato elettronico, insieme alla copia dell'avvenuto pagamento del contributo di cui all'art. 33<sup>187</sup>. Nel caso di opere, tassativamente elencate, che possono comportare rischi per la salute pubblica, nell'istanza di VIA il

---

<sup>185</sup> Per "alternativa zero" o "opzione zero" si intende la presentazione dello scenario in cui il progetto non viene realizzato. Si tratta di un elemento fondamentale dello studio di impatto, costituendo esso il fattore comparativo in grado di stabilire se il progetto comporti delle vere utilità per il territorio, e se esse meritino di essere bilanciate con gli impatti che possono comportare. L'inclusione dell'alternativa zero nello studio è obbligatoria, tanto quanto la sua adeguata valutazione da parte dell'autorità competente. Sul tema, T.A.R. Veneto, 8 marzo 2012, n. 333.

<sup>186</sup> Si noti però che tra i presupposti del procedimento di VIA non è annoverata la conformità agli strumenti di pianificazione territoriale, e ciò va inteso nel senso che l'eventuale assenza di simili strumenti non preclude la valutazione, non essendo in questo senso nemmeno previste moratorie fino all'approvazione degli stessi. Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 222, che denuncia un difetto di coordinamento non ancora risolto, benché risalente, come si evince anche da F. PAGANO, *Valutazioni di impatto ambientale: rapporti tra v.i.a. e pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 5/1998, p. 211.

<sup>187</sup> Il contributo serve ad attribuire in capo al proponente la copertura dei costi sopportati dall'autorità competente per l'organizzazione e lo svolgimento delle attività istruttorie, di monitoraggio e controllo delle procedure di verifica di assoggettabilità e di VIA. Le tariffe da applicare sono determinate sulla base del costo effettivo del servizio. La norma risponde al principio dell'invarianza dei costi gravanti sulla pubblica amministrazione, e, se da un lato si giustifica nel senso che la VIA è un procedimento di parte, volto ad ottenere un'autorizzazione per un progetto da cui il privato trae utilità, dall'altra impone costi sui privati per attività istituzionali, che, in quanto tali, dovrebbero essere sostenute almeno in parte dalle entrate fiscali. Di questo avviso è P. DELL'ANNO, in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 220, nota 42.

proponente deve allegare anche la valutazione di impatto sanitario<sup>188</sup>.

Entro quindici giorni dalla presentazione dell'istanza di VIA l'autorità competente verifica la completezza della documentazione. Ove riscontri mancanze, richiede al proponente la documentazione integrativa, assegnando per la presentazione un termine perentorio non superiore a trenta giorni. Se, entro il termine assegnato, il proponente non deposita la documentazione integrativa, ovvero se la stessa risulti ancora incompleta, l'istanza si intende ritirata e l'autorità competente deve procedere all'archiviazione.

L'istanza di VIA, completa di tutti i suoi elementi o debitamente integrata, è immediatamente pubblicata e resa accessibile nel sito web dell'autorità competente. L'autorità competente comunica contestualmente al proponente nonché a tutte le amministrazioni e a tutti gli enti territoriali potenzialmente interessati e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web. Se il progetto ha potenziali impatti transfrontalieri, la comunicazione della pubblicazione va estesa anche allo Stato interessato.

Al pubblico viene dato avviso secondo la disciplina prevista dalla l. n. 241/1990, artt. 7 e 8. Dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA.

L'avviso al pubblico, pur se pubblicato dall'amministrazione competente, è predisposto dal proponente, e deve indicare: il proponente, la denominazione del progetto e la tipologia di procedura autorizzativa necessaria ai fini della realizzazione del progetto; l'avvenuta presentazione dell'istanza di VIA e l'eventuale applicazione della disciplina per la VIA transfrontaliera o interregionale; la localizzazione e una breve descrizione del progetto e dei suoi possibili principali impatti ambientali; l'indirizzo web e le modalità per la consultazione della documentazione e degli atti predisposti dal proponente nella loro interezza; i termini e le specifiche modalità per la partecipazione del pubblico; l'eventuale necessità della valutazione di incidenza ambientale.

Dalla pubblicazione decorrono i sessanta giorni entro cui tutti i soggetti interessati possono prendere visione della documentazione e presentare le proprie osservazioni, anche aggiungendo nuovi elementi conoscitivi e valutativi (art. 24, comma 3)<sup>189</sup>. Dello stesso termine devono approfittare le amministrazioni e gli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione. La mancata presentazione entro i termini delle osservazioni della collettività o degli enti pubblici

---

<sup>188</sup> Anche detta VIS, è regolata dal decreto del Ministro della salute 27 marzo 2019. Consiste in un "elaborato predisposto dal proponente sulla base delle linee guida adottate con decreto del ministro della Salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione." <https://www.iss.it>

<sup>189</sup> Le osservazioni del pubblico, per essere prese in considerazione, devono essere contraddistinte da un certo livello tecnico. Va da sé che possa non risultare del tutto agevole, per il privato cittadino che non possiede tutte le conoscenze necessarie, esprimere un parere in grado di influenzare il procedimento senza ricorrere, a proprie spese, all'ausilio di un professionista. L'accuratezza scientifica non può però essere derogata in un contesto simile, ed è per questo che molto spesso sono associazioni ambientaliste specializzate ad esprimere osservazioni, e che è stato pensato il meccanismo dell'inchiesta pubblica per dare una veste tecnica anche al dissenso meno istituzionalizzato.



interpellati non inibisce il proseguimento del procedimento<sup>190</sup>. Dalla scadenza dei sessanta giorni per le osservazioni, il proponente dispone di quindici giorni per allegare eventuali controdeduzioni ai pareri pervenuti. Questo meccanismo mette in luce la duplice funzione attribuita alle consultazioni: la prima, di integrazione istruttoria, sostenuta dal fatto che il pubblico può apportare elementi di novità tra i fattori da prendere in considerazione ai fini del provvedimento finale; la seconda, deflativa del contenzioso, essendo questo un momento di composizione delle opposte ragioni in una forma che ricalca quella del contraddittorio, che rende possibile l'ingresso nel procedimento delle opposte opinioni e delle motivazioni che le supportano in una fase precedente alla decisione, potendola quindi orientare<sup>191</sup>.

Con la riforma apportata al codice dal d. lgs. n. 104/2017, è stata introdotta una nuova modalità di svolgimento delle consultazioni: si tratta dell'inchiesta pubblica, regolata dall'art. 24 *bis*. L'istituto, di derivazione francese, prevede che sia l'amministrazione competente, entro un termine massimo di novanta giorni, a raccogliere le istanze del pubblico, anche in modo officioso. L'inchiesta pubblica si configura dunque come un subprocedimento di natura istruttoria, il cui tratto caratterizzante è la presenza di un apposito organo incaricato di condurre l'inchiesta. Gli apporti, che possono essere contraddistinti anche da un livello di tecnicità ridotto, sono raccolti dall'ispettore o commissario, che provvede in seguito a ricomporli in una relazione e in un giudizio generale sui risultati emersi<sup>192</sup>.

Nel caso in cui il progetto riguardi grandi opere infrastrutturali, l'inchiesta può essere richiesta dagli enti pubblici territoriali e dalle associazioni di protezione ambientale legittimate.

È condivisibile l'avversione di alcuni autori, non tanto all'istituto dell'inchiesta pubblica in sé, che ha diversi pregi, quanto alla modalità relativamente vaga in cui è stato regolato in materia ambientale: non è stato previsto alcun requisito di terzietà dell'organo che esegue l'inchiesta rispetto all'amministrazione decidente, né sono stati ben chiariti i poteri istruttori dello stesso o l'efficacia delle sue conclusioni nei confronti del provvedimento finale di VIA<sup>193</sup>.

Sulla base della consultazione e dell'inchiesta pubblica il proponente può chiedere di essere autorizzato a modificare i propri elaborati. Se decide in tal senso, le modifiche devono essere pubblicate, e ciò comporta un nuovo decorso dei termini di cui dispone l'amministrazione per la decisione finale. Similmente, se al termine delle consultazioni, comunque eseguite, la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale rileva che siano necessarie alcune integrazioni, può farne richiesta al proponente, che dispone di un termine

---

<sup>190</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 221.

<sup>191</sup> Per alcune considerazioni relative ai rischi impliciti nella partecipazione del pubblico ai procedimenti ambientali, *ivi* note 105 e 106; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2017, pp. 209 e ss.

<sup>192</sup> Cfr. L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2007, p. 43.

<sup>193</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 223. Ulteriori riserve possono essere espresse in merito al coordinamento tra l'istituto in parola e il dibattito pubblico. Per alcune possibili soluzioni, cfr. E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una «relazione» problematica*, in *Dir. amm.*, 2/2020, pp. 399 ss.

di venti giorni che può essere prorogato solo una volta, per un periodo non superiore a venti ulteriori giorni.

Su richiesta motivata del proponente, la stessa Commissione può disporre la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a sessanta giorni, o centoventi giorni nei casi di integrazioni dotati di particolare complessità tecnica. Decorsi questi termini senza il proponente abbia ottemperato alla richiesta, l'istanza si intende respinta ed è fatto obbligo alla Commissione di procedere all'archiviazione.

Entro trenta giorni dall'esito della consultazione, o dalla presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente, il Ministero della cultura verifica l'adeguatezza della relazione paesaggistica (art. 25, comma 2 *quinquies*). Anche il Ministero della cultura dispone della facoltà di richiedere integrazioni al proponente, entro dieci giorni, assegnando un termine non superiore ai trenta. Ricevuta la documentazione integrativa, il Ministero della cultura la trasmette tempestivamente all'autorità competente. Se l'integrazione non dovesse pervenire o si rivelasse ancora lacunosa, l'istanza si intende respinta, e il ministero della cultura ne deve dare notizia all'autorità competente, che procede all'archiviazione.

Le controdeduzioni del proponente, pervenute spostamento o su richiesta del ministero della cultura o dell'amministrazione procedente, devono essere da quest'ultima pubblicate, nelle stesse modalità dell'avviso al pubblico. Solo relativamente ad esse, si apre il termine di trenta giorni per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 23, comma 4.

A rafforzare il proposito di trasparenza e di completa e corretta informazione del pubblico, l'art. 24, comma 7, stabilisce con una sorta di clausola di chiusura che *“tutta la documentazione afferente al procedimento, nonché i risultati delle consultazioni svolte, qualsiasi informazione raccolta, le osservazioni e i pareri comunque espressi, sono tempestivamente resi disponibili al pubblico interessato mediante pubblicazione, a cura dell'autorità competente, sul proprio sito internet istituzionale”*.

Decorsi tutti i termini per le consultazioni, le controdeduzioni, i pareri e le integrazioni, l'amministrazione procede alla valutazione di tutte le risultanze. In questa operazione, deve infatti tenere debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli artt. 24 e 32. L'autorità procede comunque alla valutazione nei casi in cui tali pareri non siano pervenuti oppure contengano valutazioni negative.

Nel caso di progetti di competenza statale, il competente direttore generale del Ministero dell'ambiente, entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione, adotta il provvedimento di VIA previa acquisizione del concerto del Ministero della cultura. Ove la complessità delle indagini e ponderazioni del caso lo richieda, l'autorità competente può prolungare il ter-

mine per la decisione di un periodo non superiore ai trenta giorni, dando comunicazione al proponente delle ragioni che giustificano la proroga<sup>194</sup>.

In caso di inerzia del direttore generale del Ministero dell'ambiente o di ritardo del rilascio del concerto del Ministero della cultura, si attiva il potere sostitutivo come disciplinato dall'art. 2, comma 9 *bis*, l. n. 241/1990.

Il provvedimento di VIA ha un contenuto minimo determinato dalla legge. L'art. 25, comma 3, ne identifica gli elementi, ovvero: le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione dell'autorità competente, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico e la sintesi dei risultati delle consultazioni, anche transfrontaliere, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati integrati o altrimenti presi in considerazione.

L'obbligo di motivazione<sup>195</sup> costituisce una specificazione della generale norma prevista ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. n. 241/1990, secondo cui *“ogni provvedimento amministrativo (...) deve essere motivato”* e *“la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”*.<sup>196</sup>

In tal senso, per vagliare la congruità della motivazione della VIA vanno considerati, in primo luogo, la fase di consultazione tra amministrazione e proponente, in cui si sono definiti gli elementi fondamentali dell'istanza, sono state verificate eventuali incompatibilità, e sono state determinate le condizioni necessarie per ottenere il consenso sul progetto. In secondo luogo, la fase di consultazione, le cui risultanze devono essere integrate nel provvedimento, che dà prova della loro considerazione e delle ragioni specifiche che ne hanno determinato l'assorbimento o il superamento. Infine, va considerata la fase istruttoria nella sua interezza, comprensiva quindi anche dei pareri e delle amministrazioni interessate<sup>197</sup>, della pertinenza degli accertamenti effettuati, e delle modalità in cui essi sono stati elaborati<sup>198</sup>.

Lo stesso provvedimento può essere corredato da condizioni, che de-

---

<sup>194</sup> I termini per la decisione decorrono in modo parzialmente differente, a norma dell'art. 32, per i casi di consultazioni transfrontaliere. È diverso anche il regime cui sono sottoposti i progetti all'art. 8, comma 2 *bis*, i. e. progetti statali compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), i cui termini e modalità sono regolati dagli artt. 24, comma 4, e 25, comma 2 *bis*.

<sup>195</sup> Sull'obbligo di motivazione della VIA la giurisprudenza è pacifica. Tra le altre, cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, n. 3670/2006; T.A.R. Sardegna, sez. II, n. 91/2012.

<sup>196</sup> Non essendo l'attività amministrativa di valutazione di impatto ambientale in alcun modo assimilabile all'esercizio di un potere vincolato, e in tal senso giustificandosi un gravoso onere di motivazione nel provvedimento, non è applicabile alla VIA la disposizione ex art. 21 *octies*, l. n. 241/1990, secondo cui *“Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”*.

<sup>197</sup> Anche se, si rammenti, il parere contrario di una regione, o altro ente territoriale, nel corso di un procedimento di VIA di competenza statale, è da intendersi come non vincolante, e quindi non preclusivo. Sul tema, Cons. St., sez. VI, n. 376/2016, che afferma che *“per gli interventi soggetti a v.i.a. statale il parere regionale è meramente consultivo e collaborativo e non vincolante (...); la disciplina della v.i.a. trova del resto il suo fondamento a livello costituzionale nell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che riconosce allo Stato una potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*.

<sup>198</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 101.

vono essere motivate. Esse non sono paragonabili alle condizioni in senso contrattualistico (ossia sospensive o risolutive), bensì assolvono una funzione di indirizzo modale nell'esecuzione del progetto, nel suo funzionamento o nella sua dismissione, al fine di ridurre quanto possibile gli impatti negativi sull'ambiente<sup>199</sup>, adeguando l'azione del proponente alle risultanze empiriche del caso ottenute nel corso della valutazione, e coordinandosi costantemente alle attività di monitoraggio e controllo<sup>200</sup>.

Secondo il quarto comma, art. 25, le condizioni possono definire: le modalità da adoperare per la realizzazione, l'esercizio e la dismissione del progetto, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti; le linee di indirizzo da seguire nelle successive fasi di sviluppo progettuale delle opere per garantire l'applicazione di criteri ambientali atti a contenere e limitare gli impatti ambientali significativi e negativi o incrementare le prestazioni ambientali del progetto; le misure previste per evitare, prevenire, ridurre e, se possibile, compensare gli impatti ambientali significativi e negativi; le misure per il monitoraggio degli impatti ambientali significativi e negativi.

In altri termini, le condizioni rendono possibile che un progetto, che realizzato senza accortezze non sarebbe in grado di superare la VIA, ottenga un esito positivo alla valutazione, purché si realizzi poi secondo determinati criteri stabiliti dai tecnici della Commissione. Proprio in tal senso, le condizioni possono essere apposte non solo nel provvedimento di VIA, ma anche nel provvedimento di assoggettabilità a VIA (art. 28, primo comma)<sup>201</sup>. Allo stesso scopo di prevenzione sono preposti i meccanismi di monitoraggio e controllo del progetto previsti dal codice.

Se al provvedimento di assoggettabilità o al provvedimento di VIA sono apposte condizioni, l'autorità competente ne verifica l'ottemperanza, per identificare il prima possibile gli impatti imprevisti e adottare eventuali misure correttive (comma 2). È onere del proponente allegare tutta la documentazione e gli elementi in grado di dare prova dell'ottemperanza. Entro trenta giorni l'autorità competente provvede alla conclusione della verifica di ottemperanza (comma 3). Se la verifica ha esito negativo, l'autorità competente, o l'ente delegato alla verifica, diffida il proponente all'ottemperanza entro un termine ragionevole, spirato inutilmente il quale potranno applicarsi le sanzioni previste all'art. 29 (art. 28, comma 5). Se invece si riscontrino impatti inattesi nonostante l'ottemperanza del proponente, essi devono essere valutati dall'autorità competente, che può ordinare la sospensione dei lavori o delle attività autorizzate e disporre l'adozione di opportune misure correttive (comma 6). Se la portata degli impatti

---

<sup>199</sup> Tale finalità è stata rilevata anche dal Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1164/2020, in cui si legge che "le condizioni ambientali del provvedimento di VIA (...), sono dunque regole finalizzate a mitigare l'impatto di un progetto sull'interesse ambientale sulla base della misurazione del tipo di impatto qualitativo e quantitativo derivante dall'attività assentita."

<sup>200</sup> A. BARONE, *Dopo la v.i.a.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. n. 104/2017*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2018, p. 293.

<sup>201</sup> Secondo una sentenza recente, "l'ammissibilità dell'inserimento di clausole prescrittive al rilascio della v.i.a. trova fondamento nell'ampia discrezionalità dei provvedimenti in tema di v.i.a." e in particolare "la sottoposizione ad una serie ampia di prescrizioni" si giustifica nel perseguimento della "tutela di tutti quei beni che possono essere incisi dalla realizzazione [del progetto]". Così Cons. St., sez. IV, n. 7987/2024.

inattesi è tale da imporre una modifica al provvedimento VIA, l'autorità competente, dispone l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, assegnando al proponente un termine non superiore a novanta giorni (comma 7)<sup>202</sup>.

Per quanto attiene le sanzioni, l'art. 29 del codice prevede che, in caso di accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, o al procedimento di VIA, l'autorità competente dispone, secondo la gravità dell'infrazione: a) la diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; b) la diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi; c) la revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA o del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

La realizzazione di un progetto o di una sua parte senza avere ottenuto la prescritta autorizzazione nel provvedimento di VIA (o di assoggettabilità a VIA) è sanzionata con la multa da 35.000 a 100.000 euro, salvo che il fatto non integri un reato. Similmente, l'inosservanza delle prescrizioni ambientali eventualmente contenute nel provvedimento è punita con sanzione amministrativa da 20.000 a 80.000 euro<sup>203</sup>.

In caso di annullamento in sede giurisdizionale o in autotutela del provvedimento di VIA relativo a un progetto già realizzato o in corso di realizzazione, l'autorità competente assegna un termine all'interessato entro il quale avviare un nuovo procedimento. La stessa può consentire la prosecuzione dei lavori o delle attività a condizione che tale prosecuzione avvenga in termini di sicurezza con riguardo agli eventuali rischi sanitari, ambientali o per il patrimonio culturale<sup>204</sup>.

L'autorità competente dispone di poteri inibitori per arrestare la prosecuzione dei lavori ad un progetto sprovvisto delle autorizzazioni necessarie, o realizzato in violazione delle prescrizioni ambientali. Inoltre, può disporre la demolizione delle opere realizzate e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza, l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'inadempiente.

Il provvedimento finale di VIA, una volta completo, deve essere immediatamente pubblicato nel sito web dell'autorità competente. Dalla pubblicazione decorre il termine di efficacia del provvedimento stesso, che non può essere inferiore a cinque anni, e può essere fissato a soglie maggiori ove lo richiedano i tempi materiali di realizzazione dell'opera o altre cause rilevanti (art. 25, comma

---

<sup>202</sup> Questa modalità di effettuare il monitoraggio ha lasciato alcuni autori perplessi, risultando spesso in una duplicazione di un procedimento autorizzatorio, e in una moltiplicazione di prescrizioni sempre più puntuali. In questo senso, pare che i poteri di monitoraggio e controllo giustifichino ulteriori poteri autorizzatori in capo all'amministrazione, stravolgendo il paradigma classico secondo cui controllo e monitoraggio sono strumentali ai poteri autorizzatori stessi. Così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 237-238.

<sup>203</sup> Art. 29, commi 4 e 5, d. lgs. n. 152/2006.

<sup>204</sup> Art. 29, comma 3, d. lgs. n. 152/2006.

5). In ogni caso, nel provvedimento deve essere indicata la durata dell'efficacia che l'autorità competente ha inteso attribuirvi. Decorso il termine di efficacia indicato provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato. È però data la possibilità al proponente di fare istanza di proroga, allegando una relazione esplicativa aggiornata che contenga i pertinenti riscontri in merito al contesto ambientale di riferimento e alle eventuali modifiche, anche progettuali, intervenute.

Conclusa l'analisi dei possibili contenuti del provvedimento, dell'obbligatorietà delle prescrizioni in esso contenute, e della sua efficacia temporale, non manca che dedicare una piccola riflessione ad un elemento che ha impegnato a lungo dottrina e giurisprudenza, e su cui non c'è ancora uniformità di vedute: la natura del provvedimento di VIA. Il dibattito vede infatti una parte che ne evidenzia gli elementi di tecnicità, e inquadra di conseguenza il provvedimento di VIA in un esercizio di discrezionalità tecnica, e una controparte che invece lo ritiene una manifestazione di discrezionalità amministrativa.

I dubbi traggono origine dal fatto che i procedimenti ambientali da un lato richiedono la ponderazione di una molteplicità di interessi pubblici<sup>205</sup>, disomogenei e raramente convergenti, quindi assumendo i tratti distintivi della discrezionalità amministrativa<sup>206</sup>, dall'altro impongono, in larghissima parte, un metodo di valutazione basato su rilievi scientifici, oggettivi, misurabili, e verificabili, che assurgono a criteri di decisione primari, incarnando il modello proprio della discrezionalità tecnica<sup>207</sup>.

La distinzione non è meramente scolastica, in quanto incide notevolmente sui limiti entro i quali può essere sindacata la legittimità del provvedimento in sede giurisdizionale.

La decisione discrezionale fonda oggetto di "un sindacato sulla logicità e razionalità dell'agire amministrativo, e quindi a sua volta in fine un sindacato di

---

<sup>205</sup> Essi sono enunciati dalla direttiva 85/337/CEE: salute umana, fauna, flora, suolo, acqua, aria, clima, paesaggio, beni materiali e culturali. Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 235.

<sup>206</sup> Secondo un autorevole insegnamento, dove c'è ponderazione tra una molteplicità di interessi pubblici da curare, si assiste a discrezionalità amministrativa. Nelle parole di Giannini, il potere discrezionale è "potere di apprezzare in un margine determinato l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma amministrativa da attuare" Cfr. M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, p. 52.

<sup>207</sup> Non è uniforme la definizione di discrezionalità tecnica, che si configura come figura intermedia tra la discrezionalità amministrativa, in quanto impone una ponderazione tra interessi, ancorché effettuata sulla base di rilievi tecnico-scientifici sui presupposti fattuali che determinano un certo contesto, e l'attività vincolata dell'amministrazione, essendo la decisione dell'amministrazione in grande parte orientata dalle risultanze degli accertamenti tecnici sui presupposti. La categoria, proprio poiché non rigorosamente definita, può manifestarsi, pur con alcuni elementi comuni, in forme notevolmente diverse. Così D. DE PRETIS, *I vari usi della nozione di discrezionalità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/1998, p. 334.

Il Consiglio di Stato ha contribuito stabilendo che "La discrezionalità tecnica - diversa dal merito amministrativo - ricorre quando la p.a., per provvedere su un determinato oggetto, deve applicare una norma tecnica cui una norma giuridica conferisce rilevanza diretta o indiretta" (Cons. Stato sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601). La definizione non è particolarmente risolutiva. Per una disamina più puntuale, cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1997, pp. 432 e ss.

carattere formale”<sup>208</sup>. In questo senso, si tratta di un sindacato che non si può estendere al merito della decisione compiuta dall’amministrazione, alla sua opportunità o effettiva capacità di realizzare il pubblico interesse. L’unico accertamento che può effettuare il giudice rispetto all’azione discrezionale dell’amministrazione è quello relativo alla triade dei vizi dell’atto amministrativo, ossia violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere<sup>209</sup>. Ai fini di questo elaborato basti rammentare che la decisione discrezionale è composta da un nocciolo duro di autonomia dell’amministrazione, entro il quale essa è libera di compiere scelte che le sono attribuite in via esclusiva dalla legge, le quali sono sottratte alla conoscenza del giudice in sede di controllo di legittimità<sup>210</sup>.

Diversamente, la decisione che scaturisce dall’esercizio di discrezionalità tecnica, si compone, oltre che di uno spazio di discrezionalità amministrativa in senso stretto, di una serie di elementi di fatto di qualificazione opinabile che devono essere analizzati dall’amministrazione mediante accertamenti tecnici e scientifici. Detti accertamenti fondano i presupposti logici della decisione, che non può prescindere dalla loro correttezza, essendo imperativo che l’amministrazione agisca coerentemente con la situazione concretamente rilevata<sup>211</sup>. La sostanziale differenza con la discrezionalità amministrativa consiste nel fatto che gli accertamenti tecnici possono fondare oggetto di sindacato giudiziale, essendo ripetibili in giudizio, senza che ciò determini un’invasione dello spazio di autonomia proprio dell’amministrazione da parte del giudice.

Lo stesso Consiglio di Stato, con sentenza 22 luglio 2005, n. 3917, relativamente ad accertamenti ai fini di VINCA eseguiti nel quadro del procedimento di VIA, si è espresso affermando che *“trattasi di discrezionalità tecnica, (...), sindacabile dal giudice amministrativo (...) nel caso in cui l’Amministrazione non abbia avuto un’esatta rappresentazione dello stato dei luoghi, non abbia tenuto in adeguata considerazione tutti gli elementi idonei a influire sul giudizio di non pericolosità dell’intervento rispetto agli obiettivi di conservazione, si sia, in definitiva, determinata a ritenere insussistente il rischio di compromissione dei siti sulla base di una motivazione illogica o inadeguata ovvero di un’inappropriata rappresentazione delle circostanze di fatto.”* In tale scenario si configura dunque un sindacato piuttosto ampio, che si estende non solo alla sussistenza degli accertamenti necessari, ma anche alla loro corretta valutazione ai fini di una rappresentazione veritiera dello stato del luogo e dei fattori che vi possono incidere<sup>212</sup>.

---

<sup>208</sup> Queste le parole di V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, pp. 463 ss.

<sup>209</sup> Per una analisi più completa, cfr. M. TRIMARCHI, *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 4/2017, p. 1300.

<sup>210</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, cit., p. 478.

<sup>211</sup> Come si intende, tale modalità decisionale non appartiene a tutti i possibili ambiti dell’azione amministrativa. La tutela ambientale è però un ottimo esempio di un ambito in cui è assolutamente essenziale che le decisioni siano prese alla luce di dati, metodi e modelli dotati di autorevolezza scientifica. Il diritto dell’ambiente è, del resto, “il diritto tecnico per eccellenza”, *ivi*, nota 115.

<sup>212</sup> Così è sostenuto anche in Cons. Stato sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, che recita: “tale discrezionalità, qualora si sia manifestata attraverso apprezzamenti tecnici, è sindacabile in sede giu-

In particolare, è data la possibilità al giudice di richiedere una consulenza tecnica d'ufficio (di seguito c.t.u.), che permette di verificare direttamente l'attendibilità delle valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, o di effettuare nuovamente alcuni rilievi<sup>213</sup>.

Al giudice resta comunque precluso di pronunciarsi sulla valutazione di opportunità, che spetta unicamente all'amministrazione, che mira a bilanciare i diversi interessi pubblici sottesi alla questione, alla luce delle risultanze degli accertamenti tecnici<sup>214</sup>. In questo senso, il giudice può sindacare la completezza e la correttezza dei presupposti, ma non la decisione che ne deriva, che è espressione di discrezionalità amministrativa "pura".

Tornando alla VIA, non è difficile intuire che il provvedimento sia dotato di elementi di entrambe le forme di discrezionalità. Come attribuirgli una natura o l'altra?

Ove si considerasse la VIA come un provvedimento unitario, inscindibile nelle sue parti, sarebbe opportuno attribuirvi natura discrezionale. La VIA è infatti la sintesi della ponderazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti dall'esecuzione di un progetto, capace di modificare sensibilmente l'assetto ambientale e paesaggistico di un territorio, e soprattutto, cooperando alla pianificazione delle grandi attività imprenditoriali e delle opere pubbliche, è una manifestazione di esercizio di politica ambientale, che contribuisce all'attività di pianificazione del territorio che è propria dell'organo politico. In questo senso, i limiti relativi alla sindacabilità della discrezionalità amministrativa garantiscono un'effettiva separazione dei poteri (nel caso, giurisdizionale ed esecutivo)<sup>215</sup>.

Secondo questa lettura, gli elementi fattuali o tecnici vengono "assorbiti" dalla valutazione di opportunità operata dall'amministrazione<sup>216</sup>.

In favore della natura discrezionale del provvedimento di VIA, dal punto di vista formale, militano soprattutto le modalità di adozione dello stesso: il coinvolgimento della Regione interessata, l'adozione del provvedimento finale mediante concerto tra Ministero dell'ambiente e della cultura, la decisione per decreto del Ministro dell'ambiente<sup>217</sup>, e la previsione del ricorso al Consiglio dei Ministri in

---

risdizionale in base non al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa, ma alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo".

<sup>213</sup> Così ha disposto la riforma del processo amministrativo, l. 21 luglio 2000, n. 205, ora ulteriormente riformata con d. lgs. 104/2010.

<sup>214</sup> Cfr. A. CASSATELLA, *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* Nota a Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2013, p. 1067.

<sup>215</sup> Cfr. M. R. MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, 2018, p. 129.

<sup>216</sup> "La v.i.a. assume indubbi tratti d'esercizio di politica ambientale, quando con essa, al di là dell'aspetto tecnico, si valuti a fini ambientali la localizzazione di progetti di importanti opere pubbliche e si cooperi ad un'attività di pianificazione e di programmazione, propria dell'organo politico; gli stessi art. 23-26 d.lgs. n. 152/2006, nel tratteggiare il procedimento di v.i.a., ne dimostrano la peculiare complessità appunto per la necessità di mediazione fra interessi articolati e variegati, degli enti locali e dell'amministrazione centrale, che coinvolge interessi costituzionalmente protetti (all'ambiente ed allo sviluppo sostenibile) e rende necessaria una valutazione politica". Così il T.A.R. Lazio, sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176.

<sup>217</sup> Si noti che al ministro dell'ambiente è riservata tale competenza su presupposto che non si tratti di un atto di mera esecuzione o di gestione amministrativa, ma che siano richieste valutazioni e scelte di natura più precisamente politica. Così T.A.R. Lazio, cit., n. 32176/2010.



caso di dissenso tra i ministri concertanti o di silenzio inadempimento da parte dell'amministrazione competente<sup>218</sup>.

Parte della dottrina però non concorda con la necessità (che forse è solo apparente) di considerare il provvedimento di VIA come un atto unitario<sup>219</sup>, invece che come un insieme di elementi distinti. Non sarebbe illogico sostenere che il provvedimento si componga di una prima parte, in cui devono essere correttamente selezionati ed analizzati i presupposti fattuali, e quindi tecnici, prodromici alla decisione; e di una seconda parte, in cui l'amministrazione autonomamente valuta l'opportunità di ciascuna scelta, ponderando tanto gli interessi in gioco quanto gli apporti tecnici, esercitando la discrezionalità che le è propria per giungere ad una decisione, motivata, che sia espressione di un certo indirizzo - anche politico - perseguito.

Questa seconda interpretazione può essere argomentata in due sensi<sup>220</sup>: dal punto di vista del diritto positivo sostanziale, è la stessa legge ad imporre separazione tra i presupposti di fatto o tecnici e le valutazioni di merito sottese alla decisione. Infatti, l'art. 3 l. n. 241/1990, stabilisce che la motivazione alla decisione *"deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"*, con ciò implicando che, prima della decisione, si debba necessariamente avere un momento di individuazione delle premesse tecnico-fattuali, tramite un'attività propriamente conoscitiva. Questa separazione è ancora più evidente in alcune normative regionali, che addirittura affidano l'istruttoria e la decisione discrezionale a due organi diversi, rispettivamente tecnico-consultivo e politico-dirigenziale. Dal punto di vista del diritto positivo processuale invece, l'art. 63, comma 4 c.p.a. stabilisce che il sindacato sulle decisioni tecnico-discrezionali può essere esperito anche con l'ausilio del c.t.u.. Riguardo a tale fenomeno, le obiezioni condivisibili non investono l'ammissibilità della consulenza tecnica, quanto piuttosto la corretta individuazione dei temi d'indagine assegnati al consulente, e la determinazione dei limiti entro i quali è a lui concesso di esprimersi sulla pregressa attività istruttoria dell'amministrazione.

Se si potesse suddividere il provvedimento di VIA in due "momenti logici" distinti, si aprirebbe la possibilità al giudice di effettuare un sindacato di due nature differenti sugli stessi, capace da un lato di mettere alla prova le premesse tecnico-fattuali, verificandone completezza ed accuratezza, anche ripetendo rilevazioni in sede giudiziale tramite un consulente<sup>221</sup>; dall'altro di limitare il vaglio

---

<sup>218</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 236

<sup>219</sup> Alcuni autori sostengono che non sia possibile isolare reciprocamente la qualificazione di un determinato fatto dall'interesse che esso costituisce presso la p.a., influenzandosi i due a vicenda. Cfr. F. LEDDA, *L'attività amministrativa* (1984-87), ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, Padova, 2002, pp. 266 e ss. Cfr. A. CASSATELLA, *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* cit., p. 1067, nota 13.

<sup>220</sup> Quanto segue è una – semplificata – sintesi dell'innovativa analisi della questione proposta da A. CASSATELLA, nello scritto *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* cit., p. 1067.

<sup>221</sup> Sulle possibili modalità di esercizio del potere sostitutivo del giudice, cfr. il commento alle pronunce della Cass. Civ., SS. UU., 17 febbraio 2012, n. 2312 e 2313, contenute in M. ALLENA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, pp. 1602 ss.

della decisione discrezionale dell'amministrazione ad un parametro di mera legittimità, evitando così di invadere lo spazio che la legge attribuisce all'autonoma decisione dell'amministrazione.

Questa lettura porta con sé il vantaggio innegabile di assoggettare decisioni dai risvolti estremamente significativi sul territorio e sulla popolazione, quali quelle di VIA, ad un doppio sindacato: uno "intrinseco", seppur limitato alla veridicità ed affidabilità delle premesse tecniche, ed uno "estrinseco" relegato alla legittimità formale della decisione. Di più, il duplice sindacato prospettato non comporta una deroga al principio generale di separazione dei poteri, essendo in alcuni casi previsto dall'ordinamento stesso che il giudice o un suo ausiliario possano intervenire qualora l'amministrazione risulti inadempiente<sup>222</sup>. Semmai, l'attribuzione di una natura "ibrida" al provvedimento di VIA potrebbe farsi messaggera di un modello di "integrazione", più che di "separazione", tra apparati amministrativi e giurisdizionali<sup>223</sup>.

La soluzione prospettata, per quanto meritevole di ampio consenso, rimane minoritaria sia in dottrina che nella giurisprudenza<sup>224</sup>.

#### *Il coordinamento tra procedure*

Un ultimo rilievo appare necessario ai fini di un'analisi completa dell'istituto della VIA, che attiene il coordinamento con le altre procedure, ambientali e di diversa natura.

Bisogna rammentare che, per quanto la valutazione di impatto costituisca a tutti gli effetti un procedimento, e quindi poi un provvedimento, autonomo, essa si inserisce nel quadro di un più grande procedimento, volto all'ottenimento del titolo edilizio necessario al proponente, che può essere subordinato ad ulteriori autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi, anche ambientali. Il proponente è quindi onerato di una serie di adempimenti che possono risultare anche molto complessi.

In un primo momento, precedente anche al codice dell'ambiente, il legislatore italiano ha preferito mantenere salda la distinzione tra i diversi procedimenti, sia in un senso, cioè vietando che altre autorizzazioni potessero rientrare nel provvedimento di VIA, sia nell'altro, ossia negando che la VIA potesse essere adottata nel quadro di un altro procedimento autorizzatorio. Una parte consistente della dottrina evidenziava un inutile appesantimento delle procedure che, non avendo modo di comunicare tra loro, sovente si sovrapponevano. Ciò anche come risultato anche di un modo confusionario di regolare le procedure, che, soprattutto prima del codice ambientale, si trovavano disseminate in fonti diverse, incapaci di fornire un quadro organico della normativa<sup>225</sup>.

---

<sup>222</sup> Come suggerito da CASSATELLA in *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* cit., p. 1070, si prenda ad esempio il ruolo sostitutivo del giudice esercitato in ipotesi di inottemperanza al giudicato di annullamento, ai sensi dell'art. 114 c.p.a.

<sup>223</sup> Per una lettura più autorevole del modello di "integrazione" tra poteri, cfr. M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice e amministratore (aspetti di effettività dell'organo)*, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, pp. 1051 ss.

<sup>224</sup> Per una disamina della dottrina, e, soprattutto, della giurisprudenza in materia, cfr. M. R. MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa*, cit., pp. 129 e ss.

<sup>225</sup> Nelle parole di De Cesaris "nessun provvedimento normativo successivo tiene conto del numero degli adempimenti e delle competenze già previsti da norme precedentemente emanate.

Per evitare di scoraggiare completamente l'iniziativa economica, esortato dai continui rilievi degli operatori giuridici, il legislatore è intervenuto sul tema con alcune semplificazioni. Esse sono state però oggetto di forti critiche, perché passano "da un estremo all'altro", denotando una sorta di retrocessione del bene ambiente, da interesse prioritario ad interesse da bilanciarsi nella "pubblica arena" al pari degli altri, abbandonando, almeno parzialmente, la sua tutela rafforzata<sup>226</sup>.

Benché il legislatore non persegua un'aspirazione di sistematica deregolamentazione ambientale, si ravvisa altresì la sua tendenza ad adottare prospettive che scavalcano le garanzie e i limiti faticosamente eretti nel tempo a diversi livelli dell'ordinamento<sup>227</sup>.

Appare utile, per esaminare i caratteri principali della disciplina, fare brevemente cenno al susseguirsi delle riforme in tema di semplificazioni dei procedimenti ambientali<sup>228</sup>.

Il primo momento, sancito dal d.p.r. 12 aprile 1996 n. 354, apriva la VIA regionale al coordinamento con altre autorizzazioni. La connessione tra procedimenti poteva essere di due tipi: coordinamento esterno, ossia tra VIA e autorizzazioni anche non ambientali, ad esempio urbanistiche; e coordinamento interno, tra VIA ed altri procedimenti di natura ambientale. Il modello di raccordo era la conferenza di servizi decisoria (art. 14, secondo comma, l. n. 241/1990).

Da questa previsione generale ha preso vita una legislazione regionale variegata che, pur prevedendo sempre la modalità della conferenza di servizi, ha attribuito in modo distinto alla VIA un ruolo più o meno centrale nella procedura unificata<sup>229</sup>.

Con il codice dell'ambiente, il coordinamento tra procedura è stato esteso anche alla VIA di competenza statale. Nello stesso testo, si accentuava la differenza tra coordinamento tra procedure ambientali (c.d. interno), applicabile sia alla VIA statale che regionale, e coordinamento esterno (e totalizzante), possibile solo per la VIA regionale.

In particolare, il codice, come modificato con d. l. n. 4/2008, disponeva un modello di concertazione basato sulla procedura di VIA, sancendo che "il

---

Tutto si sovrappone, ed è proprio a questo consolidato modo di legiferare che dobbiamo l'impossibile labirinto dal quale anche la più disponibile giurisprudenza fa ormai difficoltà a liberarci", A. DE CESARIS, *Il miraggio della semplificazione*, (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in *Riv. giur. ambiente*, 1994, p. 669 ss.

<sup>226</sup> Cfr. E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2018, pp. 353 e ss.

<sup>227</sup> Di questo avviso sono, tra gli altri, E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., pp. 353 e ss.; M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2008, p. 37; R. DI PACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in A. RALLO, A. SCONAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016, p. 227 ss.

<sup>228</sup> Quanto segue è la rielaborazione sintetica di E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., pp. 360 e ss.

<sup>229</sup> A titolo esemplificativo si vedano: l. r. Emilia-Romagna, n. 9/1999 successiva modifica con l. r. n. 3/2012, artt. 17 e ss.; l. r. Veneto, n. 11/2004, art. 11; l. r. Lombardia, n. 12/2005, art. 4, riportate da Scotti, per evidenziare differenze e punti di incontro delle normative regionali in materia di VIA, in *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., p. 362.

*provvedimento di valutazione di impatto ambientale sostituisce o coordina*<sup>230</sup> tutte le autorizzazioni, intese, nullaosta o altri atti di assenso comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera" (art. 26, comma 4, ora abrogato). Tale disposizione era espressione di un primo modello di raccordo previsto per ottimizzare il coordinamento tra VAS, VIA e AIA. Non era però specificato dal legislatore quale modalità procedurale fosse da preferirsi alle altre, essendo infatti lasciata alla discrezione delle autorità procedenti la scelta di procedere separatamente oppure tramite conferenza di servizi (così l'art. 25, comma 3, del codice modificato dal d. lgs. n. 4/2008).

Sul tema è intervenuto nuovamente il d. lgs. n. 128/2010, che ha sancito la natura trainante della VIA rispetto alle altre autorizzazioni ambientali<sup>231</sup>.

Le progressive semplificazioni operate dal legislatore dimostrano il percorso effettuato per giungere al modello attuale, che si sviluppa secondo due direttive: il coordinamento interno a livello statale e regionale, secondo cui le procedure ambientali vengono concentrate, e infine assorbite, nella VIA, che costituisce il "procedimento minimo"; e il coordinamento esterno, promosso a livello regionale, tramite il quale è possibile allineare tutti i procedimenti (ambientali e urbanistici) necessari alla realizzazione del progetto.

Questa la disciplina contenuta all'art. 27, rubricato "*Provvedimento unico in materia ambientale*", che si occupa di coordinamento interno a livello statale, e all'art. 27 bis, "*Provvedimento autorizzatorio unico regionale*".

Entrambi i modelli prevedono che tale regime semplificato si applichi su istanza del proponente all'autorità competente alla VIA, relativamente a determinati procedimenti (solo ambientali nel primo caso, anche urbanistici o edilizi nel secondo). La procedura unificata implica una prima fase di consultazione delle amministrazioni e degli altri enti competenti o interessati, che possono richiedere integrazione documentale, e una successiva fase di consultazione del pubblico. La composizione di tutte le risultanze delle consultazioni, che confluisce nel provvedimento finale, è svolta in seno alla conferenza di servizi decisoria, cui partecipano, in modalità simultanea, il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e i titoli abilitativi (ambientali, in sede statale, anche urbanistici o edilizi, se in sede regionale) richiesti dal proponente ai fini della realizzazione del progetto.

Il quadro prospettato si presta ad alcuni rilievi. L'istituto conferenza di servizi è criticabile per almeno tre ordini di ragioni<sup>232</sup>: la funzione largamente semplificatoria, attribuita a diversi istituti di coordinamento, comporta come risultato l'ibridazione dei modelli, andandosi così perdendo le peculiarità procedurali che, specie in materia ambientale, sono garanzia di un particolare valore attribuito all'interesse primario perseguito. Inoltre, avendo la VIA natura *lato*

---

<sup>230</sup> Si noti che il legislatore non risolveva i dubbi applicativi, mantenendo il binomio "*sostituisce o coordina*", senza prediligere un'opzione all'altra, e quindi mancando di chiarire la portata "assorbente" della procedura di VIA rispetto alle altre.

<sup>231</sup> Cfr. F. GIAMPIETRO, *Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 11/2010, pp. 3 e ss.

<sup>232</sup> E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., pp. 370 e ss.

*sensu* politica<sup>233</sup>, il ruolo di coordinamento attribuito all'amministrazione competente alla VIA in sede di conferenza di servizi<sup>234</sup>, rischia di esporre a contaminazione politica le altre autorizzazioni ambientali, connotate da un maggiore carattere tecnico<sup>235</sup>. Infine, prevenendo la normativa che ogni amministrazione coinvolta possa richiedere integrazioni e chiarimenti, appare difficile sostenere che il meccanismo che ne risulti sia di fatto semplificato. Nelle parole di Scotti, "solo quando al coordinamento si associa semplificazione, vale a dire, nello specifico, riduzione del tasso di consensualità della decisione plurima, solo allora può assistersi a qualche rilevante passo"<sup>236</sup>. Ciò però non deve indurre ad inneggiare ad un sistema di semplificazione tanto "efficace" da far crollare tutte le garanzie preposte all'interesse ambientale.

La modalità della conferenza di servizi, come prevista oggi, risulta quindi inefficace in entrambi i sensi: da un lato cerca di ridurre i tempi e gli *impasse* procedurali, ma lo fa a scapito della *primauté* e delle garanzie che presidiano l'interesse ambientale - soprattutto per via del potere sostitutivo e del carattere politico della decisione che ne deriva; dall'altro fallisce l'originario proposito di riduzione dei tempi, incoraggiando tutte le amministrazioni coinvolte a richiedere chiarimenti ed integrazioni - con il risultato che ci saranno tante intimazioni ad integrare quante amministrazioni competenti - e prevedendo termini che, benché dimezzati, possono essere sospesi o prorogati<sup>237</sup>.

È forse indicativo dei limiti intrinseci a questa riforma di semplificazione il fatto che il legislatore stesso abbia previsto il procedimento semplificato solo su specifica volontà della parte, lasciando quindi sempre aperta la possibilità di procedere secondo la via ordinaria, in cui i procedimenti sono paralleli, ma separati<sup>238</sup>.

### *La valutazione di incidenza ambientale (VIncA)*

La valutazione di incidenza è un ulteriore sub-procedimento ambientale

---

<sup>233</sup> Nel senso che, come evidenziato da una giurisprudenza sostanziosa, e da larga parte della dottrina, la VIA è essenzialmente una ponderazione di interessi che, pur basata su diversi elementi tecnici, è espressione del potere discrezionale dell'amministrazione. Valutati correttamente gli elementi oggettivi che contribuiscono alla decisione, la scelta tra un'opzione o l'altra manifesta un indirizzo politico perseguito dall'amministrazione, e pertanto non si presta ad essere oggetto di sindacato giudiziale.

<sup>234</sup> Le implicazioni pratiche dell'individuazione di un ente "coordinatore" della conferenza di servizi sono numerose. Si tratta, ad esempio, del potere di assumere la decisione finale, anche decidendo per maggioranza in caso di difformità di vedute, di superare i dissensi anche di amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili, di agire come intermediario in autotutela per le amministrazioni coinvolte. Sul tema, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Conferenza di servizi*, in *Enc. Giur., Annali*, II, vol. agg., Milano, 2009, p. 271.

<sup>235</sup> Si pensi al potere sostitutivo che può essere esercitato dall'autorità competente alla VIA qualora si registrino assenze, silenzi o dissensi delle amministrazioni coinvolte: il procedimento unico può comunque essere concluso. È chiaro allora che si possa verificare uno slittamento verso il livello politico di scelte tecnico-discrezionali o addirittura di meri accertamenti tecnici, e ciò è particolarmente grave in materia ambientale, dove un certo livello di tecnicità è il requisito minimo per garantire un'effettiva tutela.

<sup>236</sup> Cfr. E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., pp. 370-371.

<sup>237</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 225.

<sup>238</sup> Cfr. E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, cit., pp. 367-368.

di carattere preventivo, al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o su un'area geografica appartenente alla rete Natura 2000.

Ai fini di questo elaborato, è bene precisare che la laguna di Venezia è un sito appartenente alla rete Natura 2000<sup>239</sup>.

Come già accennato, i siti in questione sono identificati secondo i criteri stabiliti dalle due direttive europee cc.dd. "Uccelli" (2009/43/CE) e "*Habitat*" (92/43/CEE), che designano l'una "zone di protezione speciale" (ZPS) per la conservazione degli uccelli selvatici, e l'altra "siti di importanza comunitaria" (SIC) e "zone speciali di conservazione" (ZSC) per la protezione degli *habitat* naturali, della flora e della fauna selvatica.

Lo scopo delle direttive comunitarie era quello di creare un sistema coordinato e coerente di aree, da sottoporre tutte ad un regime di tutela, ancorché non completamente uniforme, al fine di conservarne le proprietà ambientali e quindi la biodiversità delle stesse. La direttiva *Habitat* ha delineato un indirizzo comune di tutela, stabilendo principi ed obiettivi generali, e ha lasciato poi alla discrezionalità degli Stati Membri l'individuazione degli strumenti necessari all'attuazione nelle norme di recepimento<sup>240</sup>.

La direttiva Uccelli è stata recepita in Italia con L. 11 febbraio 1992, n. 157, mentre la direttiva Habitat con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, poi aggiornato da D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

L'Italia ha optato per un sistema decentrato di individuazione dei siti da inserire nella rete, lasciando alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano la redazione della lista dei SIC, poi approvata dal Ministero dell'ambiente e dalla Commissione Europea. Sempre alle Regioni spetta la predisposizione di misure idonee a prevenire il degrado degli *habitat* e delle specie protette dalle direttive.

Tra le misure in questione possono darsi piani di gestione specifici, processi di integrazione in diversi piani di gestione e sviluppo, divieti regolamentari di caccia o di raccolta di vegetali protetti, sistemi di monitoraggio, e procedimenti ambientali *ad hoc*, come appunto la VInCA<sup>241</sup>.

Lo scopo della VInCA è quello di dedicare uno specifico momento, nella più ampia fase di pianificazione territoriale o di progettazione, alla valutazione tecnica dei possibili impatti di piani, progetti od opere *in relazione* agli obiettivi di conservazione del territorio interessato<sup>242</sup>. Si tratta infatti, in parole più semplici,

---

<sup>239</sup> L'intera area geografica coperta dall'acqua della laguna, comprensiva di barene e velme, costituisce ZPS (55209 ha). La stessa porzione di territorio, escluso il centro storico di Venezia e isole immediatamente adiacenti, è suddivisa in due ZSC (prima SIC), "laguna medio-inferiore di Venezia" (26385 ha) e "laguna superiore di Venezia" (20365 ha).

<sup>240</sup> Cfr. S. MAGLIA, *Diritto ambientale. Alla luce del d. lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, cit., pp. 335-336.

<sup>241</sup> Cfr. S. MAGLIA, *Diritto ambientale. Alla luce del d. lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, cit., pp. 336-337.

<sup>242</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Commento al codice dell'ambiente*, cit., p. 117. Gli autori qui precisano che l'importanza che la valutazione dell'incidenza di un'opera sia effettuata in relazione allo scopo di conservazione del sito è stata ribadita dalla CGUE, con sentenza 7 settembre 2004 (caso "Waddenzee"), in forza del combinato disposto tra l'art. 6, terzo comma, della direttiva *Habitat*, e del decimo "considerando" della stessa. Lo stesso indirizzo interpretativo è stato accolto dal Consiglio di Stato, con sentenza 22 luglio 2005, n. 3917, in cui si legge che l'applicazione della

di zone dove risiedono (o, relativamente all'avifauna, transitano durante la migrazione) specie animali o vegetali protette. E proprio perché questi siti sono strumentali alla tutela delle specie protette, è in relazione al mantenimento delle specifiche caratteristiche del territorio che va effettuata la valutazione di incidenza.

Va rilevato da subito che le direttive europee non prevedono che detti obiettivi di conservazione siano da perseguire in modo esclusivo, a discapito di qualsiasi altro interesse in gioco. Le prescrizioni relative alla conservazione vanno infatti ponderate con *“esigenze economiche, sociali e culturali, nonché nelle particolarità regionali e locali”* dei singoli territori (art. 2, par. 3, dir. 92/43/CEE)<sup>243</sup>. La logica promossa è quindi quella dello sviluppo sostenibile, che si propone di mantenere un livello elevato di tutela dell'ambiente pur senza immobilizzare l'iniziativa economica, o un'autonoma gestione del territorio da parte degli enti locali, esortando la collaborazione tra le diverse istanze piuttosto che il loro antagonismo.

Essendo la VInCA un accertamento di impatto ambientale ulteriore, richiesto per interventi su siti soggetti ad un regime di conservazione particolare, essa si accompagna spesso ad un procedimento di VIA o di VAS, nei quali viene integrata (art. 5, commi 2-4, D.P.R. n. 357/1997). Si noti che l'esito della valutazione di incidenza è vincolante ai fini del parere motivato di VAS e del provvedimento di VIA, che possono avere esito positivo solo qualora la VInCA abbia accertato che il piano, programma, opera o progetto non incida significativamente sulla conservazione del sito protetto. Le risultanze della verifica di incidenza devono essere infatti acquisite dall'ente competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento prima del rilascio stesso.

Ente competente alla gestione del procedimento di VInCA è la Regione territorialmente interessata, che definisce le modalità di presentazione dei relativi studi, individua le autorità competenti alla verifica degli stessi, i tempi per l'effettuazione della verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali (art. 5, comma 5, D.P.R. n. 357/1997).

Lo svolgimento della VInCA si sviluppa in due fasi: in un primo momento si procede allo *“screening”*, ossia una verifica di assoggettabilità a VInCA del piano, programma, progetto, intervento. In questa fase si deve accertare in primo luogo se il piano o il progetto sia direttamente connesso o necessario alla gestione del sito e, in secondo luogo, se è probabile che dallo stesso derivi un effetto significativo sul sito. Ove questi due accertamenti diano esito positivo, si procede alla seconda fase, di vera e propria valutazione, che consiste nell'individuazione del livello di incidenza dell'intervento sull'integrità del sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti, tenendo conto della struttura e della funzione del sito, nonché dei suoi obiettivi di conservazione. In caso di in-

---

norma “si traduce nella necessità che l'amministrazione prenda in specifica considerazione l'incidenza ambientale dell'intervento sui siti protetti procedendo ad accertare, in prima valutazione, il carattere significativo di siffatta incidenza, in relazione al rischio di compromissione dell'integrità del sito.”

<sup>243</sup> Per un approfondimento sul bilanciamento tra interessi economici ed ambientali in sede di VInCA, cfr. M. BENOZZO, F. BRUNO, *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e impresa*, 6/2007, pp. 157 ss.

cidenza negativa, si definiscono misure di mitigazione appropriate atte a eliminare o a limitare tale incidenza al di sotto di un livello significativo.

A queste due fasi può seguirne una terza, eventuale, volta all'accertamento dei presupposti di operatività della deroga alla generale vincolatività del provvedimento di VInCA. Tale scenario si apre qualora la valutazione abbia accertato la significativa incidenza negativa dell'intervento sul sito, ma si ritenga che l'intervento debba comunque essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica (art. 5, comma 9, D.P.R. n. 357/1997). In questo caso, l'amministrazione provvede ad accertare i motivi imperativi, nonché l'esistenza di misure compensative sufficienti a garantire la coerenza globale della rete Natura 2000, di cui deve assicurare l'operatività. Se entrambi i presupposti sussistono, la deroga può operare e l'intervento può essere realizzato in deroga alla VInCA sfavorevole. Di questi accertamenti deve essere data comunicazione al Ministero dell'ambiente e alla Commissione Europea<sup>244</sup>.

La valutazione di incidenza viene svolta sulla base di un documento, la relazione per la valutazione di incidenza, i cui contenuti obbligatori sono precisati dall'allegato G al D.P.R. n. 357/1997, che pone in risalto la necessità che gli effetti del progetto debbano essere valutati in funzione della conservazione del sito protetto.

Come il procedimento di VIA, anche la VInCA impone la ponderazione di una molteplicità di interessi, al fine di valutare non solo la compatibilità ambientale di un progetto, ma anche le eventuali prescrizioni e misure compensative che lo possono accompagnare, potendo così l'amministrazione inquadrare il compromesso tra più istanze entro una cornice definita di condotte ispirate ai principi di prevenzione e di sviluppo sostenibile. Tale ponderazione rientra in un provvedimento, come quello di VInCA, che è connotato da ampia discrezionalità, oltre che tecnica, amministrativa<sup>245</sup>.

#### *L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)<sup>246</sup>*

L'autorizzazione integrata ambientale è un procedimento volto ad accertare che una attività economica, altrimenti libera, possa svolgersi senza contrastare con esigenze di tipo ambientale. In questo senso, il procedimento di AIA è una concretizzazione del principio espresso all'art. 41 Cost., secondo cui l'iniziativa economica è libera nei limiti in cui essa non arrechi danno, oltre che ad altri beni primari, all'ambiente.

Oggetto dell'autorizzazione non è quindi un progetto, un piano o

---

<sup>244</sup> Quanto affermato sullo svolgimento del procedimento è una rielaborazione, integrata dal dato normativo, delle informazioni sulla valutazione di incidenza fornite dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, <https://www.mase.gov.it/portale/la-valutazione-di-incidenza-vinca->.

<sup>245</sup> Sulla natura discrezionale della VInCA, cfr. T.A.R. Calabria, sez. I, 2 novembre 2016, n. 20157; T.A.R. Umbria, sez. I, 7 novembre 2013, n. 515. Si noti però che è possibile applicare al procedimento di VInCA un ragionamento non dissimile a quello proposto relativamente alla natura della VIA, sostenendone quindi la natura "ibrida" di provvedimento sia discrezionale in senso stretto, che tecnico.

<sup>246</sup> Dell'autorizzazione integrata ambientale si dirà qui molto brevemente, al solo dopo di completezza, non essendo essa rilevante per le vicende trattate nei capitoli successivi.



un'opera, ma l'esercizio di impianto fisico già esistente<sup>247</sup>. In particolare, il procedimento di AIA "incide sugli aspetti gestionali dell'impianto, mentre la procedura di VIA investe più propriamente i profili localizzativi e strutturali"<sup>248</sup>. Infatti, la procedura di autorizzazione integrata segue spesso le procedure di VAS e VIA, già effettuate per l'ottenimento del titolo edilizio necessario alla costruzione delle infrastrutture. I procedimenti di VIA ed AIA possono invece essere coordinati qualora la seconda sia richiesta contestualmente alla prima, per un'attività da svolgersi in un impianto ancora da realizzare o da sottoporre a modifiche significative<sup>249</sup>.

Le attività da sottoporre obbligatoriamente ad AIA sono previste dal codice: all'allegato VIII alla parte seconda, per quanto riguarda le autorizzazioni di competenza regionale; all'allegato XII per le autorizzazioni che devono essere rilasciate dallo Stato. Alcune attività compaiono in entrambe le liste, con diversi criteri dimensionali o territoriali: in questi casi la competenza è dello Stato. Nel caso di competenza statale, essa è attribuita al Ministero dell'ambiente, presso il quale è istituita una Commissione speciale per l'autorizzazione integrata ambientale, detta IPPC (*Integrated Prevented Pollution Control*, come compare nelle direttive europee), con funzioni di istruttoria. Le Regioni sono invece libere di designare l'autorità competente. Per attività di particolare interesse nazionale e di rilevante impatto ambientale, possono essere promossi accordi tra il gestore, lo Stato, le Regioni e gli enti locali coinvolti (art. 29 *quater*, comma 15).

Lo Stato è obbligatoriamente coadiuvato, per quanto concerne gli apporti tecnici, dall'ISPRA, mentre le Regioni dalle Agenzie regionali (cc.dd. ARPA)<sup>250</sup>.

La domanda di autorizzazione deve essere proposta su istanza della parte interessata, in modalità telematica, completa di una serie di informazioni: descrizione dell'impianto e della relativa attività, indicazione delle principali alternative prese in esame, novero dei principali impatti che derivano dall'esercizio, misure di prevenzione, riduzione e controllo delle emissioni prodotte e di prevenzione e recupero dei rifiuti (art. 29 *ter*, comma 1, *lett. a-m*)<sup>251</sup>. La domanda deve altresì contenere una sintesi non tecnica al fine di permettere la partecipazione informata del pubblico, ed eventualmente una sintesi "censurata", in cui non compaiono le informazioni relative all'attività coperte da segreto militare, o tutelata dalla proprietà intellettuale o industriale (art. 29 *ter*, secondo comma)<sup>252</sup>.

Ricevuta la domanda, l'autorità competente dispone di trenta giorni per comunicare al richiedente l'avvio del procedimento ai sensi della legge n. 241/1990. La stessa autorità individua gli uffici adibiti al deposito delle domande per agevolare la partecipazione del pubblico, e ne dà comunicazione sul proprio

---

<sup>247</sup> Cfr. A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2011, p. 145.

<sup>248</sup> T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 26 novembre 2007, n. 3365. Sottolineando la natura diversa dei due procedimenti, la Corte negava la possibilità che il provvedimento di VIA costituisse presupposto dell'autorizzazione integrata. Tale lettura è stata sposata dalla riforma del d. lgs. 4/2008.

<sup>249</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 92.

<sup>250</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 247-248.

<sup>251</sup> Cfr. A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 145.

<sup>252</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 251.

sito web entro quindici giorni dalla data di avvio del procedimento (art. 29 *quater*, comma 3). Dall'avvenuta pubblicazione decorrono i trenta giorni entro cui i soggetti interessati possono presentare, all'autorità competente, osservazioni in forma scritta sulla domanda (art. 29 *quater*, comma 4).

La fase istruttoria, quando la competenza ad erogare l'autorizzazione sia dello Stato, è gestita *in primis* dalla Commissione tecnica per l'IPPC, che verifica la documentazione presentata, eventualmente richiede integrazioni documentali ed effettua sopralluoghi, ed infine rilascia un parere endoprocedimentale<sup>253</sup>. A seguito dell'acquisizione del parere, il ministro dell'ambiente (o il dirigente competente a livello locale) convoca una conferenza di servizi decisoria, alla quale prendono parte i rappresentanti di vari ministeri, dell'ISPRA, delle ARPA interessate, della Regione ed enti locali territorialmente coinvolti. L'autorità competente acquisisce anche le prescrizioni del sindaco ai sensi degli artt. 216 e 217, r. d. 27 luglio 1934, n. 1265. Trattandosi di conferenza di servizi decisoria, l'autorità competente non può concludere il procedimento in mancanza di detti pareri, salvo che il parere del sindaco risulti non riconducibile alla materia di tutela della salute o ambientale, e i pareri delle ARPA risultino meramente consultivi<sup>254</sup>. Ove invece una delle amministrazioni competenti in materia ambientale esprima il proprio dissenso, si applicano le norme generali in materia di conferenza di servizi (art. 14 *quater*, comma 3, l. n. 241/1990)<sup>255</sup>.

Il proponente può intervenire solo nella fase istruttoria della conferenza, ossia fornendo chiarimenti ed integrazioni richieste i trenta giorni successivi all'avvio del procedimento, in un termine non superiore a novanta giorni. Spirato il termine utile a tale adempimento, la domanda si intende ritirata<sup>256</sup>.

Il provvedimento finale (cioè di rilascio o diniego dell'autorizzazione) deve essere adottato entro 150 giorni dalla domanda. Esso contiene l'indicazione delle autorizzazioni che sostituisce<sup>257</sup>, nonché le eventuali condizioni apposte all'autorizzazione, anche previste da altre autorizzazioni assorbite. Ogni autorizzazione integrata ambientale deve inoltre includere le modalità previste dal codice per la protezione dell'ambiente, nonché la data entro la quale le prescrizioni devono essere attuate (art. 29 *quater*, comma 12).

Una copia dell'autorizzazione è tempestivamente pubblicata dall'autorità competente, che provvede anche a fornire: le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento; i motivi su cui è basata la decisione; i risultati delle consultazioni condotte prima dell'adozione della decisione e una spiegazione della modalità con cui se ne è tenuto conto nella decisione; il metodo utilizzato per determinare le condizioni di autorizzazione; le informazioni pertinenti sulle misure adottate dal gestore, al momento della cessazione definitiva delle attività; i risultati del controllo delle emissioni, richiesti dalle condizioni di autorizzazione e in possesso dell'autorità competente (art. art. 29 *quater*,

---

<sup>253</sup> Cfr. A. MILONE, *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10*, cit., p. 145.

<sup>254</sup> *Ibidem*, p. 145. L'autrice cita una sentenza della consulta che esclude che il parere del sindaco possa vincolare la localizzazione di opere pubbliche la cui approvazione sia di competenza statale (Corte cost. 1 ottobre 2003 n. 303).

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>256</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 253.

<sup>257</sup> L'art. 29 *quater*, comma 11, stabilisce tassativamente quali autorizzazioni possono essere sostituite dal provvedimento di AIA, facendone un elenco nell'Allegato IX alla Parte seconda del codice.

comma 13).

L'autorizzazione integrata ambientale viene concessa sulla base delle valutazioni di una molteplicità di fattori diversi, e rappresenta la soluzione scelta applicando le “*migliori tecniche disponibili*”<sup>258</sup>; per queste ragioni necessita di una periodica rivalutazione. Invero, l'autorizzazione integrata ha una durata limitata di cinque anni (che possono essere portati a sette se viene concessa secondo un particolare regolamento comunitario) oltre la quale deve essere rinnovata.

Il rinnovo si ottiene a seguito di un riesame dell'impianto e delle sue modalità di funzionamento alla luce delle migliori tecniche disponibili, nuove o aggiornate (art. 29 *octies*). Il procedimento di rinnovo ricalca quello per il rilascio dell'autorizzazione, e, ove non venga richiesto entro i termini, compra la decadenza dell'autorizzazione<sup>259</sup>. Il riesame può anche essere reso obbligatorio entro un termine ridotto rispetto all'efficacia dell'autorizzazione. Ciò avviene: entro quattro anni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea della relazione sulle *best available practices* (BAT) riferite all'attività svolta nell'impianto; quando appaia necessaria la revisione dei valori limite o l'apposizione di nuovi limiti a causa dell'inquinamento prodotto dall'impianto; quando siano state sensibilmente migliorate le tecniche disponibili pertinenti alla valutazione o al funzionamento dell'impianto; quando le amministrazioni competenti in materia di igiene e sicurezza del lavoro, o di tutela dal rischio di incidente rilevante ritengano necessario l'impiego di altre tecniche; quando sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigano; quando una verifica sul rispetto delle condizioni abbia dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (art. 29 *octies*, comma 4).

Essendo un istituto posto a tutela di beni costituzionalmente garantiti quali la libera iniziativa economica, l'ambiente e la salute pubblica, l'autorizzazione integrata ambientale è obbligatoria. A presidio dell'obbligatorietà dell'istituto sono poste una serie di sanzioni, alcune delle quali si applicano alle generali violazioni di norme amministrative o delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, e altre invece sono specifiche per determinate fattispecie di reato. L'assetto sanzionatorio è stato notevolmente modificato dal d. lgs. n. 46/2014, che ha depenalizzato alcuni illeciti, derubricandoli a contravvenzioni amministrative<sup>260</sup>.

Le sanzioni di natura amministrativa non pecuniarie sono annoverate all'art. 29 *decies*, comma 9, e comprendono la diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; la diffida e contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni che

---

<sup>258</sup> Secondo la definizione fornita dall'art. 5, comma 1, lett. I-ter, per migliori tecniche disponibili si devono intendere “la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso.”

<sup>259</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 257.

<sup>260</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 260.

costituiscano un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte in un anno; la revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente; la chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione.

Altre sanzioni amministrative, di natura invece pecuniaria, sono previste dall'art. 29 *quaterdecies*, commi da 4 a 8, e prevedono ammontare fino a, non riducibile con oblazione.

Le sanzioni penali invece, regolate dall'art. 29 *quaterdecies*, commi da 1 a 3, prevedono ammende entro diverse cornici edittali (la più ridotta di euro 1.500-15.000, e la più onerosa di euro 5.000-52.000), nonché la possibilità dell'arresto fino ad un anno, o nel caso più grave, da sei mesi a due anni.

Dal quadro prospettato, traspare che l'autorizzazione integrata ambientale differisce in modo significativo dai procedimenti autorizzativi ordinari. Questo perché non costituisce solo un requisito necessario al richiedente per perseguire una propria utilità, ma costituisce un momento di ponderazione, e quindi una via per il soddisfacimento, di una serie di altri interessi. Si pensi ad esempio ai posti di lavoro che una grande impresa può creare per la comunità, o ancora all'importanza strategica a livello nazionale che possono avere impianti di produzione energetica, o alle ripercussioni sull'ambiente che una modalità di smaltimento dei rifiuti può comportare rispetto ad una sua alternativa. Proprio per la molteplicità degli interessi coinvolti, nello spirito di promuovere una soluzione compromissoria tra gli stessi, l'autorizzazione ambientale è *integrata*, nel senso che il procedimento si realizza nella modalità della conferenza di servizi, sede ideale in cui comporre le diverse istanze, e il provvedimento finale è unico, capace di sostituirne altri che, proprio per la sua natura composita, include<sup>261</sup>.

Accanto al procedimento di AIA, il legislatore ha introdotto con D.P.R. n. 59/2013, una forma semplificata di autorizzazione, adeguata alle dimensioni dell'attività, al settore di interesse e alla natura degli interessi pubblici coinvolti, finalizzata ad agevolare le piccole e medie imprese. Si tratta dell'*autorizzazione unica ambientale* (o AUA), che ricomprende in un unico procedimento diverse autorizzazioni, e prolunga la durata dell'efficacia a quindici anni.

Non essendo l'analisi di questo istituto in alcun modo funzionale al presente elaborato, si fa rinvio ad altre letture per una disamina dello stesso<sup>262</sup>.

---

<sup>261</sup> Calabrò sottolinea che l'autorizzazione integrata ambientale è stata erroneamente considerata un istituto di semplificazione, quando in realtà "se è corretto parlare di semplificazione in riferimento all'AIA, lo è nella misura in cui si intende la semplificazione non in senso tradizionale, come strumento volto a rendere più snello il procedimento o a superare stalli procedurali, bensì come applicazione di misure idonee a raggiungere in maniera più efficace il risultato giuridico cui tende la norma, risultato che, nel caso di specie, è di adeguata tutela dei beni ambientali coinvolti". È forse proprio in questa misura che si può parlare di integrazione, non tanto come semplificazione, quanto come intersezione tra gli interessi coinvolti, assegnato a quelli ambientali un ruolo direttore. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2010, pp. 239 ss.

<sup>262</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 263 e ss.; G. SABATO, *L'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione degli adempimenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2013, pp. 1027 ss.;

### 9. La tutela delle acque e la difesa del suolo

Prima del codice dell'ambiente, le diverse discipline latamente riconducibili all'alveo della tutela delle acque erano disseminate in una pluralità di fonti: la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione nella legge n. 183/1989; la protezione dal rischio idrogeologico nella legge n. 226/1999; la tutela delle acque dall'inquinamento nel d. lgs. n. 152/1999; e la gestione delle risorse idriche nella legge n. 36/1994<sup>263</sup>. Nello spirito di promuovere una riorganizzazione sistematica della disciplina ambientale e delle relative competenze, nonché un approccio integrato alla sua applicazione, il Governo optò per il raggruppamento delle discipline nella fonte unitaria, in particolare nella sua Parte terza (artt. 53-176)<sup>264</sup>. Ciò nonostante, il macroscopico tema dell'"acqua" fu (ed ancora è) suddiviso in tre sezioni: la prima, "*norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*"; la seconda, "*tutela delle acque dall'inquinamento*"; la terza, "*gestione delle risorse idriche*"<sup>265</sup>. Tale assetto risulta difficilmente superabile se si considera che l'acqua costituisce un fattore ambientale-climatico, quindi un elemento in grado di modificare il suolo ed il paesaggio, un bene ambientale, quindi meritevole di protezione dagli inquinamenti, e infine una risorsa, sempre più scarsa, che necessita di strategie di gestione<sup>266</sup>.

Per quanto attiene la difesa del suolo, il codice fissa le finalità della relativa disciplina come segue: "*assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione*" (art. 53, primo comma). Dalla formulazione traspare nuovamente l'intento del legislatore di riunire discipline prima separate, al fine di meglio coordinare le operazioni di riduzione del rischio idraulico e di dissesto idrogeologico con le misure di risanamento del suolo e sottosuolo da inquinamento di origine antropica, in forza della trasversalità dell'obiettivo perseguito<sup>267</sup>.

---

I. DE CHIARO, *La nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.). Quadro normativo e spunti critici*, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2013, pp. 31 ss.; F. LORENZOTTI, *L'autorizzazione unica ambientale tra semplificazioni e complicazioni*, in *AmbienteDiritto*, 3/2016.

<sup>263</sup> P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 33.

<sup>264</sup> Nella relazione del Governo sulla Parte terza del codice si legge infatti che "seppur prendendo atto (...) delle diverse impostazioni e relativi obiettivi che hanno caratterizzato fino ad oggi la disciplina della risorsa "acqua" - difesa del suolo; tutela delle acque; gestione - il Ministero dell'Ambiente ha sempre assunto un approccio "integrato", prescindendo dalla ferma demarcazione fra leggi diverse e da diversi strumenti di pianificazione, riconducendo ogni intervento nell'alveo di un'azione unitaria, la quale, nel perseguimento delle finalità di salvaguardia e valorizzazione della risorsa, consentisse il dialogo fra le diverse pianificazioni, e, quindi, garantiscesse la più esauriente risposta ed il più efficace intervento per raggiungere l'obiettivo proposto".

<sup>265</sup> S. MAGLIA, *Diritto ambientale. Alla luce del d. Lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, cit., pp. 105-106.

<sup>266</sup> Cfr. P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2010, p. 93 ss.

<sup>267</sup> La formulazione riprende, ed espande, il contenuto della abrogata l. n. 183/1989. Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2019, pp. 291 e ss., spec. 297.

I singoli obiettivi di tutela relativi al suolo sono poi specificati in una elencazione, non tassativa, di attività, che devono dunque intendersi comprese nella disciplina e quindi attribuite alle diverse amministrazioni come specificato dal capo successivo. Tra esse compaiono: la sistemazione, la conservazione ed il recupero del suolo<sup>268</sup> nei bacini idrografici, con interventi idrogeologici, idraulici, forestazione e di bonifica; la difesa, la sistemazione e la regolazione dei corsi d'acqua, delle foci e delle zone umide; la moderazione delle piene; la disciplina delle attività estrattive nei corsi d'acqua, nei laghi, nelle lagune ed in mare; la difesa e il consolidamento dei versanti e la difesa contro frane e valanghe; il contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine; la protezione delle coste dall'invasione e dall'erosione delle acque marine; la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica; lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica; la manutenzione delle opere e degli impianti nel settore; la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la determinazione di criteri per la salvaguardia e la conservazione, anche mediante la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di aree protette; il riordino del vincolo idrogeologico (art. 56, primo comma).

Dette attività devono essere perseguite dagli operatori sulla base di una precisa, e preordinata, attività conoscitiva (art. 53, comma 2), che deve includere: raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati<sup>269</sup>; accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; valutazione e studio degli effetti conseguenti l'esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere previsti dalla presente sezione; attuazione di ogni iniziativa a carattere conoscitivo ritenuta necessaria (art. 55, comma 1).

Le competenze per la programmazione, esecuzione e gestione delle misure di tutela sono organizzate in maniera peculiare rispetto ad ogni altro ambito del diritto ambientale. L'apparato organizzativo si basa sull'individuazione di diversi distretti idrografici, ciascuno dotato di una propria Autorità di bacino distrettuale<sup>270</sup>. La nozione di distretto idrografico è data dall'art. 54, comma 1, lett. t), e corrisponde ad una *“area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici”*. Ne vengono istituiti otto. Si tratta quindi di un'unità, a valenza amministrativa, basata su una nozione tecnico-scientifica, ossia quella di “bacino idrografico”<sup>271</sup>.

---

<sup>268</sup> *Ibidem*, p. 297.

<sup>269</sup> Il codice precisa che dei dati raccolti da qualsiasi ente competente deve essere data comunicazione al Servizio geologico d'Italia - Dipartimento difesa del suolo dell'ISPRA, che costituisce e gestisce un unico sistema informativo, cui vanno raccordati i sistemi informativi regionali e quelli delle Province autonome (art. 55, comma 2). Ulteriori obblighi di comunicazione condivisione dei dati sono istituiti in capo (e a favore) delle Regioni territorialmente interessate, nonché dell'Associazione nazionale Comuni Italiani (art. 55, commi 3 e 4).

<sup>270</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., p. 297.

<sup>271</sup> Lo stesso art. 55, comma 1, lett. r, precisa: “bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta”.

Ciascun distretto è dotato della propria Autorità di bacino distrettuale, ossia un “ente pubblico non economico che opera in conformità agli obiettivi della presente sezione e uniforma la propria attività a criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità” (art. 63)<sup>272</sup>.

Principale funzione delle Autorità è l'elaborazione del piano di bacino distrettuale, ossia un piano territoriale di settore che costituisce lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo 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 ed ambientali del territorio interessato (art. 65, comma 1). Pur essendo un piano settoriale, il piano di bacino si pone al vertice del sistema di pianificazione, sia ambientale che urbanistica<sup>273</sup>, e, per meglio tutelare gli obiettivi di cui all'art. 56, deve essere completo di una serie di informazioni e prescrizioni cui i diversi livelli di pianificazione, regionali e locali, dovranno adeguarsi<sup>274</sup>.

Il procedimento di approvazione del piano è descritto all'art. 66, che introduce una disposizione importante: prima di poter essere approvato, il piano di bacino deve essere sottoposto a VAS in sede statale. Ciò è rilevante sia per i contenuti del provvedimento di VAS, che si esprime in merito agli effetti del piano, e alle sue possibili alternative, che dal punto di vista procedimentale, attribuendo al ministero dell'ambiente un controllo ulteriore sull'attività di pianificazione del territorio<sup>275</sup>.

Oltre al piano di bacino distrettuale, esistono ulteriori livelli di pianificazione. Uno di questi è costituito dal piano di gestione (art. 117), che rappresenta un'articolazione interna del piano di bacino distrettuale, e viene adottato e approvato secondo le stesse procedure. Le Autorità di bacino, ai fini della predisposizione dei Piani di gestione, devono garantire la partecipazione di tutti i

---

<sup>272</sup> Cfr. G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm. CdS*, 1/2006, p. 298.

<sup>273</sup> Cfr. F. GIAMPIETRO, (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006, p. 83.

<sup>274</sup> I contenuti essenziali del piano di bacino sono stabiliti all'art. 65, e comprendono: il quadro conoscitivo del sistema fisico, delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali, nonché dei vincoli paesaggistici; l'individuazione e la quantificazione delle situazioni, in atto e potenziali, di degrado del sistema fisico; le direttive alle quali devono uniformarsi la difesa del suolo, la sistemazione idrogeologica ed idraulica e l'utilizzazione delle acque e dei suoli; l'indicazione delle opere necessarie distinte secondo la loro funzione, del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale ed economico, nonché del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi; la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive; l'individuazione delle prescrizioni e di ogni altro vincolo finalizzato alla conservazione del suolo ed alla tutela dell'ambiente; le opere di protezione, consolidamento e sistemazione dei litorali marini che sottendono il distretto idrografico; la valutazione preventiva, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse, del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti; l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni; le misure per contrastare i fenomeni di subsidenza e di desertificazione; il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi energetici, idropotabili, irrigui od altri e delle portate; il rilievo delle utilizzazioni diverse per la pesca, la navigazione od altre; il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi, distinte per tipologie d'impiego e secondo le quantità; le priorità degli interventi ed il loro organico sviluppo nel tempo, in relazione alla gravità del dissesto; l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

<sup>275</sup> Cfr. F. GIAMPIETRO, (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, cit., p. 83.

soggetti istituzionali competenti nello specifico settore. Il contenuto del piano di gestione è stabilito dall'allegato 4 alla Parte terza del codice. L'efficacia dei piani di gestione è fissata a sei anni, oltre i quali gli stessi devono essere revisionati<sup>276</sup>.

Strumenti di attuazione dei piani di bacino distrettuali sono i programmi triennali di intervento (artt. 69-70), che, tenendo conto degli obiettivi fissati dai piani, contengono l'indicazione dei mezzi per farvi fronte e della relativa copertura finanziaria. I programmi sono redatti da un organo dell'Autorità di bacino, la Conferenza istituzionale permanente (art. 63, comma 3)<sup>277</sup>, che mantiene un potere di vigilanza sui programmi, e inoltre approva i finanziamenti delle Regioni e degli enti locali di opere e interventi attuativi del piano<sup>278</sup>.

All'autorità di bacino distrettuale sono attribuite anche altre funzioni, tra cui: esprimere pareri sui piani per la difesa del suolo, per la lotta alla desertificazione, per la tutela delle acque dall'inquinamento, e per la gestione delle risorse idriche, adottati da altri enti; funzioni di indirizzo e coordinamento nelle materie che le competono<sup>279</sup>, che include la possibilità di diffidare le amministrazioni inadempienti nell'esecuzione degli interventi previsti dal piano<sup>280</sup>.

Per quanto attiene invece alla tutela delle acque dall'inquinamento, bisogna rifarsi ai Titoli I e II, Sezione II, della Parte terza del codice. La materia ha preso forma nell'ordinamento italiano a seguito del recepimento di una serie di direttive europee, che hanno lasciato una marcata impronta sulla disciplina sia dal punto di vista sostanziale che procedimentale, nonché sull'assetto organizzativo delle competenze<sup>281</sup>.

All'art. 73 sono sancite le finalità perseguite dal legislatore in questo ambito, e quindi gli obiettivi verso cui deve tendere, in modo coordinato, tutta l'azione amministrativa. Si tratta di prevenire e ridurre l'inquinamento, e risanare dei corpi idrici inquinati; migliorare lo stato delle acque e garantire adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi; perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, dando la priorità a quelle potabili; mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici, nonché la capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate; mitigare gli effetti delle

---

<sup>276</sup> F. GIAMPIETRO, (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, cit., p. 84.

<sup>277</sup> Gli altri organi dell'Autorità di bacino sono: il segretario generale, la conferenza operativa, l'osservatorio distrettuale permanente sugli utilizzi idrici, la segreteria tecnica operativa e il collegio dei revisori dei conti.

<sup>278</sup> S. MAGLIA, *Diritto ambientale. Alla luce del d. Lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, cit., p. 109.

<sup>279</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., p. 299.

<sup>280</sup> Così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 37-38.

<sup>281</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., p. 299. Cfr. anche P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 46. L'autore cita esattamente le direttive europee recepite dal legislatore nazionale, identificandole come segue: Dir. quadro sulle acque 2000/60/CE; Dir. 2008/105/CE sugli standard di qualità ambientale; Dir. 2009/90 sul monitoraggio dello stato delle acque; Dir. 76/160/CEE sulle acque destinate alla balneazione; Dir. 79/923 sulla molluschicoltura; Dir. 98/83/CE sulle acque destinate al consumo umano; Dir. quadro sull'ambiente marino, 2008/56; Dir. sui nitrati da fonti agricole 91/676; Dir. 271/1991 sul trattamento delle acque reflue urbane; Dir. 80/68 sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento; Dir. 86/278 sull'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura; Dir. 76/646, c.d. "direttiva madre", sull'inquinamento delle acque da sostanze pericolose.



inondazioni e della siccità, anche dando puntuale applicazione agli obiettivi fissati dagli accordi internazionali per la protezione delle acque territoriali e marine; proteggere e migliorare lo stato degli ecosistemi acquatici, degli ecosistemi terrestri e delle zone umide direttamente dipendenti dagli ecosistemi acquatici. Gli obiettivi vanno intesi in senso ampio, in quanto si applicano alle acque superficiali, marine e sotterranee, come stabilito dal primo comma dello stesso articolo.

Le competenze in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (art. 75), sono attribuite in via prioritaria allo Stato, e quindi al Ministero dell'ambiente, fatte salve le competenze del Ministero della salute in materia igienico-sanitaria. In particolare, spettano allo Stato<sup>282</sup> l'adozione del piano generale di difesa del mare e della costa marina dall'inquinamento, la definizione dei principi generali relativi al sistema delle autorizzazioni, l'identificazione dei valori limite di emissione di sostanze inquinanti e le modalità di svolgimento dei relativi controlli, la disposizione di norme tecniche generali sulle modalità di smaltimento di liquami e fanghi, la definizione di criteri generali per elaborare i piani regionali di risanamento delle acque, l'identificazione di criteri e norme tecniche comuni per la disciplina degli scarichi in mare, nonché la definizione del regime autorizzatorio per gli stessi da parte di navi ed aerei. Inoltre, allo Stato spetta l'individuazione delle "aree sensibili", ossia particolarmente soggette ad alti livelli di inquinamento idrico, nelle quali si rende dunque necessario un regime autorizzatorio e di monitoraggio degli scarichi nelle acque reflue urbane più restrittivo.

Ulteriore importante attribuzione statale si realizza tramite una forma di potere sostitutivo, mediato da un commissario. Ove, infatti, una Regione o un ente locale risulti gravemente inadempiente rispetto all'applicazione o all'esecuzione di obblighi dettati dalla normativa europea, il Presidente del Consiglio dei Ministri può assegnare all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere, decorso inutilmente il quale nomina, con il Consiglio dei Ministri, un commissario che provvede in via sostitutiva (art. 75, comma 2)<sup>283</sup>.

La competenza delle Regioni e degli enti locali è attribuita in via residuale, limitatamente alle funzioni e ai compiti costituzionalmente determinati. In particolare, le Regioni possono disciplinare il regime delle autorizzazioni agli scarichi delle acque reflue domestiche e delle reti fognarie, nonché delle acque reflue termali (art. 124, commi 3 e 7), possono dettare un'autonoma disciplina per l'approvazione dei progetti degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane (art. 126), e, sentite le Province, possono stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni (art. 107, comma 4)<sup>284</sup>. Dal punto di vista della pianificazione, le Regioni collaborano con le Autorità di bacino, redigendo il piano di tutela delle acque, secondo le indicazioni e gli obiettivi fissate dalle Autorità stesse (art. 121).

---

<sup>282</sup> L'elencazione che segue è una sintesi di quanto descritto da P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 60-61.

<sup>283</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 62. Cfr. anche F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv. giur. ambiente*, 2/2009, pag. 255.

Per procedere in modo coordinato ed uniforme, un importante compito attribuito alle Regioni è quello di assicurare la più ampia divulgazione delle informazioni sullo stato di qualità delle acque, trasmettendo al dipartimento competente presso l'ISPRA tutti i dati e le informazioni relative all'attuazione della disciplina in esame. L'ISPRA elabora le informazioni ricevute e le trasmette ai Ministeri interessati e alla Commissione europea (art. 75, comma 5).

Alle Province e ai Comuni sono attribuite prevalentemente poteri esecutivo-gestionali.

Per garantire un elevato ed omogeneo livello di tutela, la potestà legislativa in materia è di esclusivo appannaggio statale, ed è fatto divieto alle Regioni di introdurre regolamenti che istituiscano discipline più permissive<sup>285</sup>. È interessante però notare come quello in esame costituisca uno dei pochi ambiti in cui è consentito alle Regioni di adottare provvedimenti più restrittivi<sup>286</sup>.

La tutela delle acque dell'inquinamento, o tutela quantitativa della risorsa idrica, è organizzata secondo un regime "misto", basato da un lato su strumenti di pianificazione, e dell'altro su un sistema autorizzazioni.

Lo strumento principale di pianificazione in questo ambito è il c.d. piano di tutela delle acque, adottato dalle Regioni e subordinato rispetto al piano di bacino distrettuale, al quale deve essere coordinato<sup>287</sup>.

Contenuti essenziali del piano, redatto conformemente alle indicazioni e agli obiettivi fissati dall'Autorità di bacino distrettuale, sono principalmente i risultati dell'attività conoscitiva, l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale<sup>288</sup>, l'individuazione di corpi idrici particolarmente a rischio di elevati livelli di inquinamento, le misure di tutela qualitativa e quantitativa coordinate tra loro, l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità, eventuali interventi di bonifica previsti, e infine un'analisi economica dei costi per l'esecuzione del piano (art. 121, comma 4).

Una volta redatto e completo dei suoi elementi, il piano va sottoposto all'Autorità di bacino distrettuale territorialmente competente, che, entro centoventi giorni, verifica la conformità del piano agli atti di pianificazione o agli atti di indirizzo e coordinamento, ed esprime parere vincolante (art. 121, comma 5).

Entro sei mesi dal parere, le Regioni approvano il piano. Esso mantiene la sua efficacia per un termine massimo di sei anni, entro i quali devono essere svolte revisioni e aggiornamenti<sup>289</sup>.

Durante il procedimento di approvazione del piano, le Regioni devono garantire una effettiva partecipazione di tutte le parti interessate, stabilendo un

<sup>285</sup> Questa interpretazione è stata sostenuta dalla Corte costituzionale, n. 234/2010.

<sup>286</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 46. Si tratta ad esempio delle discipline in tema di prescrizioni sulle autorizzazioni, limiti di accettabilità dell'inquinamento, vincoli localizzativi, ecc.

<sup>287</sup> Cfr. F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, cit., pag. 255.

<sup>288</sup> Gli obiettivi di qualità sono di due categorie: obiettivi di qualità ambientale, definiti "in funzione della capacità dei corpi idrici di mantenere i processi naturali di autodepurazione e di supportare comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate" (art. 76, comma 2); e obiettivi di qualità per specifica destinazione, che individuano "lo stato dei corpi idrici idoneo ad una particolare utilizzazione da parte dell'uomo, alla vita dei pesci e dei molluschi" (art. 76, comma 3). Agli obiettivi si affiancano gli standard di qualità ambientale, che definiscono "la concentrazione di un particolare inquinante o gruppo di inquinanti nelle acque, nei sedimenti e nel biota che non deve essere superata per tutelare la salute umana e l'ambiente" (art. 74, comma 2, lett. II).

<sup>289</sup> Cfr. F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, cit., pag. 255.

termine minimo di sei mesi per l'accesso alle informazioni e per la presentazione di osservazioni scritte sui documenti pubblicati (art. 122).

La pianificazione, per quanto puntuale, realizza una tutela ad ampio spettro sulle risorse idriche, regolandone gli strumenti di monitoraggio e gestione da un punto di vista che, seppur territorialmente confinato alla Regione, ha vocazione generale. La *ratio* perseguita è infatti quella di coordinare una serie di azioni, con scopi precisi e differenti, alla realizzazione di un obiettivo di tutela più generale, raggiungibile solo tramite l'integrazione tra più approcci. Lo strumento delle autorizzazioni invece muove da un assunto di proporzioni diverse. È inevitabile, allo stato attuale del progresso tecnico-scientifico e del sistema economico mondiale, che l'attività umana produca scarti, anche liquidi (detti scarichi<sup>290</sup>). Dato che le risorse idriche costituiscono una risorsa fondamentale per la salute del pianeta e dell'uomo, e che l'ambiente ha una capacità limitata di smaltire autonomamente gli scarichi, per preservare le risorse idriche sia da un punto qualitativo che quantitativo, l'unica soluzione è quella di limitare gli scarichi e/o limitarne il fattore inquinante. Lo strumento più adatto allo scopo è allora un sistema di autorizzazioni e controlli.

Per avere un quadro completo del sistema delle autorizzazioni in tema di scarichi bisogna rifarsi al Capo III, Tit. III, denominato "tutela qualitativa della risorsa: disciplina degli scarichi", e al Capo II, Tit. IV, "autorizzazione agli scarichi", artt. 124-127). Dette norme delineano una disciplina piuttosto specifica e complessa, che, ai fini di questo elaborato, basterà delineare nei suoi tratti più significativi<sup>291</sup>.

L'art. 124, primo comma, apre con un principio di notevole incisività, secondo il quale *"tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati"*. La disciplina che segue è dunque applicata a tutti gli scarichi concepiti dal codice, a indipendenza della tipologia, della provenienza o della destinazione. La previsione del carattere preventivo dell'autorizzazione esclude che essa possa essere acquisita in seguito o implicitamente.

L'autorizzazione è rilasciata al titolare dell'attività da cui origina lo scarico. Se lo scarico è conferito ad uno o più soggetti, o è gestito tramite consorzio, l'autorizzazione è rilasciata in capo al titolare dello scarico finale o al consorzio stesso (art. 124, comma 2).

L'autorizzazione è concessa sulla base dei limiti di emissione e degli obiettivi di qualità attribuiti al corpo recettore, e quindi in funzione della sua capacità autodepurativa, al fine di evitare che esso ne sia pregiudicato (così si intende da una lettura sistemica dell'art. 124, commi 9 e 10)<sup>292</sup>.

La competenza a concedere l'autorizzazione dipende dal recettore cui è

---

<sup>290</sup> Per scarico si intende: "qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione" (art. 74, comma 1, lett. ff).

<sup>291</sup> Quanto segue è un'elaborazione sintetica della riorganizzazione logica della disciplina operata da P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 66-79, e da F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, cit., pp. 255 e ss.

<sup>292</sup> Cfr. F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, cit., p. 255, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 66.

destinato lo scarico più che dalla sua origine<sup>293</sup>, ma è fatta salva la possibilità per le Regioni di disporre diversamente.

L'autorizzazione allo scarico è autonoma rispetto alle altre autorizzazioni ambientali o edilizie, non facendo gli artt. 124 e 125 alcun riferimento ad eventuali VIA già effettuate per l'impianto che produce gli scarichi. Tale difetto di coordinamento è ingiustificato, soprattutto se si considera che l'autorizzazione allo scarico presuppone la fattibilità dello stesso, mentre il rilascio del titolo edilizio o della VIA favorevole si pronunciano sulla legittimità della localizzazione e del funzionamento dell'impianto, nonché sulla corretta gestione degli scarti che produrrà<sup>294</sup>.

Le spese per l'istruttoria necessaria all'ottenimento dell'autorizzazione sono a carico del richiedente, in ossequio al principio di invarianza dei costi delle funzioni ambientali, che non devono gravare sul bilancio dello stato, bensì essere internalizzati<sup>295</sup>.

Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione è differenziato a seconda delle caratteristiche delle sostanze inquinanti emesse (scarichi "ordinari" o pericolosi), e a seconda dell'origine dello scarico (civile e industriale).

In via generale, l'autorizzazione è valida per quattro anni dal momento del rilascio. Un anno prima della scadenza ne deve essere chiesto il rinnovo. Lo scarico può essere provvisoriamente mantenuto in funzione nel rispetto delle prescrizioni contenute nella precedente autorizzazione, fino all'adozione di un nuovo provvedimento, se la domanda di rinnovo è stata tempestivamente presentata. Per gli scarichi contenenti sostanze pericolose, il rinnovo deve essere concesso in modo espresso entro sei mesi dalla data di scadenza. Trascorso inutilmente il termine, lo scarico deve cessare.

Il rinnovo deve essere ugualmente richiesto in caso di modificazione sostanziale, ossia da cui derivi uno scarico avente caratteristiche qualitativamente e/o quantitativamente diverse da quello già autorizzato.

La disciplina degli scarichi vieta: gli scarichi nel suolo o negli strati superficiali del sottosuolo, salvo alcuni casi straordinari di grave impedimento (art. 103, comma 1); gli scarichi diretti nelle acque sotterranee e nel sottosuolo, salvo alcune eccezioni relative al trattamento di sostanze inerti (art. 104, comma 1); lo smaltimento di rifiuti nelle acque reflue, salvo rifiuti organici provenienti dagli scarti dell'alimentazione trattati da appositi apparecchi (art. 107, comma 3), e in generale nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, comma 2)<sup>296</sup>.

Il rispetto delle prescrizioni in materia di scarichi è incentivato da una serie di sanzioni. Quelle penali, introdotte nel c.p., Tit. VI *bis*, con legge n. 68/2015, presidiano l'attivazione di scarichi industriali senza autorizzazione, o il

---

<sup>293</sup> T.A.R. Campania, n. 3314/2006, in cui si legge che "(...) la competenza a rilasciare l'autorizzazione dipende dal luogo ove avviene lo scarico. In particolare, se lo scarico confluisce nel sottosuolo o nelle acque superficiali la relativa autorizzazione, ove ammissibile, deve essere rilasciata dalla Provincia. Quando, invece, lo scarico è diretto nella pubblica fognatura, come nella fattispecie in esame, la competenza all'adozione del titolo abilitativo è del Comune in assenza di una diversa disciplina regionale."

<sup>294</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 70.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>296</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 154.

loro superamento delle soglie consentite di emissioni. Quelle amministrative invece si applicano alla violazione di disposizioni relative ad acque reflue domestiche o provenienti da reti fognarie pubbliche. Ulteriori sanzioni amministrative sono date in caso di violazione delle prescrizioni apposte all'autorizzazione<sup>297</sup>.

Per quanto attiene, infine, la tutela quantitativa dell'acqua (o gestione delle risorse idriche), il codice dell'ambiente ne detta i principi fondamentali, gli istituti di tutela e le modalità di utilizzazione.

Lo scopo verso cui muove la disciplina è da individuarsi nella volontà (e necessità) di creare un sistema di consumo razionale della risorsa, capace di soddisfare *in primis* i bisogni umani, senza però compromettere la reperibilità delle risorse idriche per le generazioni future né pregiudicare la vivibilità e la salubrità dell'ambiente, la flora e la fauna, gli assetti geomorfologici e gli equilibri idrologici<sup>298</sup>.

Lo stesso concetto è stato ribadito con la Comunicazione della Commissione Europea del 14 novembre 2012, attraverso la quale è stato presentato il "*Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*". Tale documento ha delineato una strategia di lungo periodo finalizzata ad assicurare un approvvigionamento idrico, di qualità adeguata, per tutti gli usi legittimi e a integrare gli obiettivi della politica in materia di acque nelle altre politiche settoriali. Il piano, inoltre, precisa che "*Le principali cause degli impatti negativi sullo stato delle acque sono interconnesse. Vi rientrano i cambiamenti climatici, l'uso del suolo, attività economiche come la produzione energetica, l'industria, l'agricoltura e il turismo, lo sviluppo urbano e i cambiamenti demografici. Le conseguenze si manifestano sotto forma di emissioni di inquinanti, di un utilizzo eccessivo delle acque (stress idrico), di modifiche fisiche ai corpi idrici e di eventi estremi come alluvioni e siccità*"<sup>299</sup>.

Nel nostro ordinamento, l'acqua è un bene pubblico, appartenente al demanio. Nella prima stesura del codice, se ne stabiliva l'appartenenza al demanio statale. La disposizione è stata modificata con d. lgs. n. 85/2010, che ha previsto un sistema di c.d. "federalismo demaniale", trasferendola al demanio regionale e Provinciale<sup>300</sup>.

Oggetto delle disposizioni sulla gestione delle risorse idriche sono la regolamentazione gli usi e la disciplina del servizio idrico integrato, per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché delle relative funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane (art. 141, primo comma).

---

<sup>297</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 82.

<sup>298</sup> Cfr. M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., p. 298, e N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 205. Come evidenzia l'autore, e come sancisce il legislatore all'art. 141 comma 2, la disciplina si ispira ai principi internazionali e comunitari di prevenzione e sviluppo sostenibile, oltre che di efficienza, efficacia ed economicità.

<sup>299</sup> Così M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, cit., p. 298, che nello studio pone l'accento sulla dimensione sovranazionale di coordinamento della gestione delle risorse idriche, essendo essa un elemento fondamentale delle politiche necessarie all'adeguamento alle (nonché al contrasto delle) conseguenze negative del cambiamento climatico.

<sup>300</sup> Così in N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 206.

La gestione delle risorse idriche è infatti devoluta al servizio idrico integrato, costituito “*dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione, nonché di riuso delle acque reflue*” (art. 141, comma 2). Esso rientra nella nozione di servizio di interesse economico generale, ossia “*servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato*” (d. lgs. n. 175/2016, art. 2, comma 1, lett. i)<sup>301</sup>.

È bene rilevare che, prima della legge Galli (l. n. 36/1994), che ha istituito il servizio idrico integrato, la gestione dell'acqua nel nostro ordinamento era gravemente frammentata, causando la “segmentazione della filiera dell'acqua”, con notevoli risvolti negativi sull'efficienza e sull'economicità della gestione e dell'uso stesso della risorsa<sup>302</sup>.

Per scongiurare la frammentazione, il codice dell'ambiente ha sposato l'assetto introdotto dalla Legge Galli, implementando i sistemi di cooperazione tra gli enti locali coinvolti nella gestione, preferendola all'attribuzione di competenza ai singoli Comuni<sup>303</sup>.

Attualmente la gestione delle risorse idriche risulta così configurata: il sistema idrico integrato, che si estende a tutto il territorio nazionale, è razionalizzato tramite l'individuazione dei c.d. ambiti territoriali ottimali, che superano i tradizionali confini territoriali e seguono invece i confini naturali propri dei corpi d'acqua che tutelano<sup>304</sup>. Ciascun ambito ottimale è attribuito, secondo un generale principio di unità, ad un unico ente di governo (deputato alla *gestione* del servizio), designato dalle Regioni (deputate all'*organizzazione* del servizio), che vi prendono necessariamente parte (art. 147). L'ente di governo predispone e aggiorna il piano d'ambito, che deve contenere i seguenti atti: ricognizione delle infrastrutture; programma degli interventi; modello gestionale ed organizzativo; piano economico finanziario (art. 149, primo comma). Quest'ultimo atto è particolarmente rilevante, se si rammenta che la risorsa acqua costituisce un monopolio naturale, al quale risulta necessario, per quanto possibile, applicare le norme sulla concorrenza nelle dimensioni in cui interessa il mercato<sup>305</sup>.

Ulteriore livello di tutela tramite programmazione è promosso dall'Autorità di bacino distrettuale, che stabilisce il bilancio idrico, includendo profili specifici di economia idrica nel piano di bacino distrettuale (art. 145). Il bilancio idrico serve ad assicurare un equilibrio tra disponibilità delle risorse e fabbisogni

---

<sup>301</sup> Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e delle eccezioni*, in *Federalismi*, 29/2022, p. 60.

<sup>302</sup> Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato*, cit. p. 63.

<sup>303</sup> Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato*, cit. p. 64. Una riforma successiva alla legge Galli aveva invece instaurato un sistema parzialmente differente, basato sulle autorità d'ambito ottimale, poi soppresse (dall'art. 1, legge 26 marzo 2010 n. 42), e ora divenute enti di governo dell'ambito, secondo le più recenti riforme al d. lgs. 152/2006.

<sup>304</sup> Essi sono identificati secondo tre criteri: uno di carattere ambientale, orientato al rispetto dell'unità del bacino idrografico; uno funzionale, che mira a garantire l'unitarietà della gestione; e uno istituzionale, deputato a garantire dimensioni gestionali adeguate e non sproporzionate, sulla base di elementi fisico-tecnici e demografici. Così N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 210, e E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato*, cit., pp. 64 ss.

<sup>305</sup> Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico*, cit., p. 60.

per i diversi usi<sup>306</sup>.

Nel provvedere alla gestione della risorsa, l'ente di governo deve scegliere un modello di gestione. Esso può optare per un soggetto privato, cui il servizio viene aggiudicato mediante gara; per un soggetto partenariato pubblico-privato, attraverso la creazione di una società a partecipazione pubblico-privata e l'indizione di una doppia gara, una per la scelta del socio privato e una per l'affidamento del servizio; infine può optare per l'affidamento diretto, cioè senza gara, ad un organismo con le caratteristiche di una società commerciale che, seppur formalmente distinto dall'ente di governo, costituisce una sua articolazione organizzativa (c.d. *in house providing*)<sup>307</sup>. La terza opzione è stata introdotta a seguito dell'esito positivo di un referendum abrogativo del 2011, che ha censurato la norma che consentiva l'aggiudicazione dei servizi idrici unicamente a soggetti privati.

Scelto il modello di gestione, l'ente di governo aggiudica, mediante gara o direttamente, il servizio. Il rapporto tra ente di governo e soggetto gestore del servizio idrico integrato è definito da una convenzione-tipo, adottata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (art. 151).

Gli utenti del servizio, ossia i cittadini, pagano al gestore (art. 154, comma 5) una tariffa che, coerentemente con la creazione di un unico servizio integrato, è tendenzialmente unitaria. Essa viene stabilita dall'ente di governo dell'ambito, che deve a tal fine considerare: la qualità della risorsa idrica e del servizio fornito; le opere e gli adeguamenti necessari; l'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia; una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo. Le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo (art. 154, comma 1). La tariffa può essere modulata per garantire agevolazioni per consumi domestici essenziali, nonché per i consumi di soggetti con reddito inferiore a determinati scagioni (art. 154, comma 6)<sup>308</sup>.

L'utilizzazione delle risorse idriche deve ispirarsi a criteri di solidarietà, di salvaguardia del bene e di sviluppo sostenibile. Per queste ragioni sono incentivati sistemi di ottimizzazione e di risparmio della risorsa, nonché un sistema di gestione orientato all'efficienza e all'economicità.

---

<sup>306</sup> Chiunque può richiedere di fare uso delle acque pubbliche dietro il pagamento di un canone. A seconda della quantità e dell'uso fatto della risorsa, si distinguono piccole e piccole derivazioni. Tra gli usi domestici e produttivi delle risorse idriche sono stabiliti dei criteri di gerarchia. In periodi di siccità, è data priorità agli approvvigionamenti per uso domestico ed agricolo. Quando si tratta invece di concessioni per usi produttivi, non si guarda più al criterio temporale della data di presentazione della domanda, ma a quello di razionalizzazione dell'uso, prediligendo sistemi in grado di fare un uso "ottimale" della risorsa, riducendo quindi gli sprechi. Le domande per le concessioni sono sottoposte all'ente di governo d'ambito, che le trasmette all'autorità di bacino per ottenere un parere vincolante in merito alla compatibilità della domanda con il bilancio idrico e con il piano di tutela. Così N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 207-208.

<sup>307</sup> Per una precisa disamina dei pregi e delle carenze delle singole modalità di gestione, Cfr. E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato*, cit., pp. 60 ss.

<sup>308</sup> Cfr. F. C. RAMPULLA, *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, cit., pp. 255 e ss., oltre che N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 211.

## 10. La gestione dei rifiuti

Il tema della gestione dei rifiuti non è particolarmente rilevante ai fini di questo elaborato. Tuttavia, appare opportuno, per ragioni di completezza, accennarne i tratti fondamentali.

La corretta gestione dei rifiuti costituisce un elemento fondamentale della tutela dell'ambiente. Se non correttamente trattati, i rifiuti possono avere un impatto tragico sulla salubrità del suolo e dell'acqua, nonché sulle proprietà biologiche di qualsivoglia fattore ambientale, sulla flora e sulla fauna... In questo senso, non è sempre agevole delineare una distinzione netta tra rifiuto, scarico e altre fonti di inquinamento. Questo anche perché spesso un'attività di mala gestione comporta una serie di effetti negativi non del tutto scindibili. È bene dunque partire dalle nozioni capaci di circoscrivere l'oggetto di questa analisi.

Per definire l'ambito di applicazione della disciplina in questione, regolata dalla Parte quarta del d. lgs. n. 152/2006, è necessario partire dalla definizione di rifiuto. Esso si identifica in *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi"* (art. 183, comma 1, lett. a). Come si intende dalla formulazione, è possibile definire il rifiuto in funzione di tre criteri, rispettivamente: uno fattuale, uno soggettivo, e uno giuridico-normativo<sup>309</sup>.

Sono esplicitamente esclusi dal novero dei rifiuti, e quindi dall'assoggettabilità alla disciplina in esame, i sottoprodotti (art. 184 *bis*) e i rifiuti oggetto di recupero, c.d. *"end of waste"* (art. 184 *ter*); i combustibili (art. 185, comma 1, lett. a); i rifiuti radioattivi (che sono oggetto di una disciplina a sé stante), e altri casi isolati elencati all'art. 185.

Per sottoprodotto è da intendersi un oggetto o una sostanza originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto. Perché un sottoprodotto fuoriesca dal novero dei rifiuti è necessario che sussistano: la certezza del suo utilizzo, nel medesimo o in un futuro ciclo produttivo; la sua utilizzabilità diretta, senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; la conformità del prodotto alle disposizioni normative che ne regolano l'uso, la produzione o il commercio<sup>310</sup>. Se l'oggetto soddisfa tutti i criteri, esso deve considerarsi sottoprodotto, quindi alieno alla normativa del codice.

Un rifiuto può anche cessare di essere tale *"quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio, e soddisfa i criteri specifici"* (art.

---

<sup>309</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 169

<sup>310</sup> I requisiti, essenziali e cumulativi, per i quali un sottoprodotto non costituisce rifiuto sono stati così riformulati dal d. lgs. 205/2010, a seguito della precisazione e parziale ridefinizione degli stessi nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 21 febbraio 2007, COM (2007) 59 def. Cfr. E. POMINI, *Rifiuti, residui di produzione e sottoprodotti alla luce delle linee guida della Commissione CE, della (proposta di) nuova direttiva sui rifiuti e della riforma del decreto legislativo 152/2006: si attenua il divario tra Italia ed Unione Europea?* In *Riv. giur. ambiente*, 2/2008, p. 355. Sul punto si è espressa più volte anche la Corte di Giustizia europea (Corte Giust., Sez. III, 8 settembre 2005, causa C-121/03; Corte Giust., 18 aprile 2002, causa C-9/2000; Corte Giust. 8 settembre 2005, causa C-416/2002; Corte Giust., 11 settembre 2003, causa C-114/2001; Corte Giust., ord. 15 gennaio 2004, causa C-235/2002). Così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit. p. 107. Per un discorso completo sulla distinzione tra rifiuto e sottoprodotto, Cfr. R. LEONARDI, *La qualifica dei residui di produzione ai sensi del decreto ministeriale n. 264/2016: rifiuto o sottoprodotto?* in *Riv. giur. edilizia*, 3/2017, p. 89.



184 *ter*, comma 1). I requisiti necessari perché l'oggetto sia espunto dalla nozione di rifiuto sono: la destinazione a scopi specifici; l'esistenza di un mercato, o di domanda per l'oggetto; il soddisfacimento di requisiti tecnici per gli scopi specifici e la conformità alla normativa e agli standard esistenti applicabili ai prodotti; l'assenza di ulteriori impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. Un prodotto dotato tu tutte le caratteristiche sopracitate può essere considerato recuperato o riciclato, e di conseguenza incluso nel calcolo effettuato per valutare il raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio (art. 184 *ter*, comma 4).

Differenti norme della disciplina del codice si applicano a differenti tipologie di rifiuti, che sono classificati secondo criteri di origine (rifiuti urbani e speciali) e di pericolosità (rifiuti pericolosi e non pericolosi)<sup>311</sup>.

I rifiuti urbani sono: i rifiuti domestici, anche ingombranti, ma comunque provenienti da immobili adibiti ad uso abitativo; i rifiuti non pericolosi, anche provenienti da luoghi diversi ma paragonabili a quelli domestici per quantità e qualità; i rifiuti prodotti dalla pulizia (ordinaria) delle strade, di aree pubbliche, spiagge; rifiuti vegetali provenienti da aree verdi; rifiuti provenienti da attività cimiteriale<sup>312</sup>.

Sono rifiuti speciali i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali, della silvicoltura, e della pesca; i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo; i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali; i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali; i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività commerciali; i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività di servizio; i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie; i rifiuti derivanti da attività sanitarie; i veicoli fuori uso. Per quasi tutte le categorie sopracitate, ove un rifiuto speciale abbia caratteristiche quantitative e qualitative paragonabili a quelle di un rifiuto urbano, può essere considerato tale.

Sono infine rifiuti pericolosi quelli che presentano almeno una delle caratteristiche elencate all'Allegato I alla Parte quarta, e. g. esplosività, combustibilità, nocività, tossicità, corrosività...

Ulteriore precisazione necessaria per delineare i confini dell'ambito applicativo della Parte quarta del codice dell'ambiente è quella relativa al concetto di "gestione" dei rifiuti. Essa corrisponde a *"la raccolta, il trasporto, il recupero, (...) la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti, compresi la supervisione di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediari"* (art. 183, comma 1, lett. n).

La disciplina in tema di rifiuti del codice dell'ambiente è delineata, in prima battuta, da una serie di principi (art. 178). Tra questi, alcuni hanno vocazione generale, come precauzione, prevenzione, sostenibilità, proporzionalità, responsabilizzazione, cooperazione, "chi inquina paga"; altri invece sono connotati da maggiore specificità, come efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, partecipazione del pubblico e accesso

<sup>311</sup> Cfr. E. FIDELBO, *Regolazione e politica industriale nella gestione dei rifiuti: le tariffe di accesso agli impianti*, in *Dir. amm.*, 2/2025, p. 453 e ss.

<sup>312</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 170.

alle informazioni ambientali<sup>313</sup>.

L'organizzazione del sistema di gestione dei rifiuti deve inoltre dare attuazione al criterio della "responsabilità estesa del produttore" (art. 178 bis), ossia deve costituire un sistema per cui ai produttori spetti la responsabilità finanziaria e/o organizzativa della gestione dell'intero ciclo di vita del prodotto, compreso il momento in cui diventa un rifiuto (art. 183, comma 1, lett. *g-bis*).

Lo scopo principale cui mirano il legislatore europeo e nazionale nel regolare la gestione dei rifiuti è da identificarsi nella riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti<sup>314</sup>. A questo obiettivo ne seguono altri, atti a limitare l'incidenza ambientale dei rifiuti già prodotti o che non si può evitare di produrre, tramite le corrette pratiche di smaltimento.

Proprio perché gli obiettivi sono posti con un ordine preferenziale per ciò che costituisce la migliore opzione ambientale, anche le modalità di gestione dei rifiuti sono gerarchizzate. È data infatti priorità alla prevenzione<sup>315</sup>; a seguire si considerano: la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo (come il recupero di energia), e solo infine lo smaltimento, che si configura come una *extrema ratio* (art. 179, primo comma). Nel rispetto della gerarchia di devono essere adottate le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, nonché la fattibilità tecnica e la praticabilità economica (art. 179, comma 2).

Le amministrazioni sostengono modelli di produzione sostenibile; promuovono l'utilizzo di tecnologie avanzate, capaci di limitare la produzione di rifiuti; incoraggiano il consumo di prodotti efficienti e durevoli; si adoperano per la riduzione degli sprechi alimentari; promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti; sviluppano e supportano campagne di informazione per sensibilizzare alla riduzione della produzione dei rifiuti e alla prevenzione della loro dispersione (art. 180, comma 2)<sup>316</sup>.

Le competenze in tema di gestione dei rifiuti sono così delineate<sup>317</sup>. Allo Stato spettano (art. 195): l'identificazione delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, con riferimento ai relativi sistemi di accreditamento e di certificazione; l'identificazione dei criteri per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione a livello regionale e per la localizzazione degli impianti di smaltimento; la fissazione dei limiti di accettabilità delle sostanze contenute nei rifiuti; la definizione della disciplina per il recupero dell'amianto e dei criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani; la definizione dei

---

<sup>313</sup> Cfr. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 3-4/2015, p. 843 e ss., spec. p. 888; e N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 168.

<sup>314</sup> Cfr. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia*, cit., p. 888.

<sup>315</sup> Lo scopo principale delle politiche promosse dall'UE consiste proprio nel creare una società "rifiuti-zero", cfr. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia*, cit., p. 888 e ss.

<sup>316</sup> Cfr. S. DEL GATTO, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. Il caso della gestione dei rifiuti*, in *Dir. amm.*, 2/2025, pp. 393 e ss., spec. p. 399.

<sup>317</sup> Così le riassume P. DELL'ANNO, in *Diritto dell'ambiente*, cit. pp. 125-133.

metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti; l'adozione di un modello uniforme del registro cronologico di carico e scarico; l'adozione delle norme e delle condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate; l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti nelle acque marine; nonché un generale potere sostitutivo nei confronti di enti locali gravemente inadempienti degli obblighi regionali, statali o comunitari<sup>318</sup>.

Alle Regioni sono attribuite (art. 196): l'adozione e l'aggiornamento dei piani regionali di gestione dei rifiuti<sup>319</sup> e dei piani di bonifica delle aree contaminate; l'approvazione dei progetti di nuovi impianti di smaltimento e l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero di rifiuti, anche pericolosi; la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti; la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento; la promozione, tramite l'inserimento di apposite clausole di preferenza nei bandi di gara, di buone pratiche relative alla prevenzione dei rifiuti e al riciclo. Inoltre, le Regioni contribuiscono in via generale alla promozione della gestione integrata dei rifiuti, all'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi.

Le Province sono deputate a funzioni di controllo e monitoraggio su: gli interventi di bonifica e condizioni susseguenti; tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni della disciplina; i requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Spetta inoltre alle Province, sulla base delle indicazioni statali, regionali e dell'Autorità d'ambito, l'individuazione delle zone idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.

I Comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani.

La gestione dei rifiuti urbani si realizza attraverso un sistema integrato basato sull'individuazione di ambiti territoriali ottimali, non necessariamente corrispondenti ai confini regionali, presso i quali è istituita un'Autorità d'ambito, cui gli enti locali territorialmente coinvolti partecipano necessariamente (art. 200)<sup>320</sup>. L'autorità d'ambito è responsabile della gestione del servizio integrato, tramite l'individuazione di obiettivi, l'aggiudicazione dei servizi di gestione e l'adozione di un piano d'ambito<sup>321</sup>.

La copertura dei costi di gestione dei rifiuti urbani è sostenuta da una tariffa, stabilita dall'autorità d'ambito<sup>322</sup> e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata. Essa deve essere corrisposta da chiunque posseda

---

<sup>318</sup> *Ibidem*, pp. 126-127. Il potere sostitutivo dello Stato è individuato sulla base del combinato disposto tra il Titolo V della Costituzione novellata nel 2001, l'art. 137 del t.u. enti locali, nonché l'art. 5, d. Lgs. 112/1998.

<sup>319</sup> Si noti, a titolo informativo, che detti piani vanno sottoposti a valutazione ambientale strategica.

<sup>320</sup> Cfr. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia*, cit., p. 859.

<sup>321</sup> Sui rapporti tra autorità d'ambito, amministrazioni locali e società *in house* nell'espletamento delle varie attribuzioni, cfr. C. FELIZIANI, *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia*, cit., pp. 861 e ss.

<sup>322</sup> La tariffa per la gestione dei rifiuti è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati con il regolamento del ministero dell'ambiente, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali (art. 238, comma 2).

o detenga a qualsiasi titolo locali, nelle zone del territorio comunale, che producono rifiuti urbani (art. 238)<sup>323</sup>.

Un aspetto fondamentale della disciplina dei rifiuti è quello della loro tracciabilità. È infatti stabilito che, anche tramite documentazione, sia reso conto del trattamento del rifiuto dalla sua produzione alla sua destinazione finale. A tal fine è istituito il registro elettronico per la tracciabilità dei rifiuti (RENTRI, già SISTRI, sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti<sup>324</sup>), che contribuisce ad evitare pratiche illegali di traffico e smaltimento dei rifiuti. Il registro è gestito dal Ministero dell'ambiente<sup>325</sup>. Gli enti e le imprese che gestiscono rifiuti, nonché i produttori di rifiuti pericolosi, possono iscriversi al registro (art. 188 *bis*). Ove non aderiscano, sono tenuti all'aggiornamento di registri di carico e scarico<sup>326</sup>.

Ulteriore strumento di monitoraggio, che opera anche come strumento conoscitivo ai fini della pianificazione della gestione, è il Catasto dei rifiuti, articolato in una sezione nazionale e in più regionali (art. 189)<sup>327</sup>. Il Catasto assicura un quadro conoscitivo, completo e costantemente aggiornato, dei dati raccolti mediante gli strumenti di tracciabilità e mediante le informazioni ottenute dalle Camere di commercio. Chiunque effettui professionalmente attività relative alla gestione dei rifiuti è tenuto infatti a comunicare annualmente alla Camera di commercio competente le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività, nonché i dati relativi alle autorizzazioni (art. 190)<sup>328</sup>.

Presso il ministero dell'ambiente è istituito l'Osservatorio nazionale dei rifiuti, che adempie funzioni di vigilanza e sostitutive, nonché stabilisce i criteri generali di azione, verifica i costi del servizio e monitora il livello delle prestazioni. Sulle risultanze delle proprie attività conoscitive e di monitoraggio, redige un rapporto annuale<sup>329</sup>.

A livello più capillare, ogni impresa operante nel settore dei rifiuti è tenuta all'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali (art. 212). L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed

---

<sup>323</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 175.

<sup>324</sup> Il SISTRI è stato abolito a partire dal 1 gennaio 2019, a causa delle serie complicazioni riscontrate nel suo utilizzo, anche a causa del mantenimento del doppio regime (cartaceo e digitale). La legge 11 febbraio 2019, n. 12 ha istituito il RENTRI, la cui efficacia è notevolmente maggiore, anche grazie alla sua capacità di consentire l'incrocio dei registri cronologici di carico e scarico con i Formulare d'identificazione dei rifiuti. Cfr. S. DEL GATTO, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. il caso della gestione dei rifiuti*, cit., p. 403.

<sup>325</sup> La digitalizzazione del registro dei rifiuti è stato un passo importante in termini di efficienza ed abbattimento dei costi del sistema di gestione. La sua implementazione, soprattutto a mezzo della sua elaborazione con software di *machine learning* costituirebbe un passo importante perché "può consentire un miglioramento del controllo complessivo del sistema e della governance ambientale del territorio e il miglioramento dell'efficienza economico-ambientale dei cicli di gestione delle risorse." Cfr. S. DEL GATTO, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. il caso della gestione dei rifiuti*, cit., p. 403.

<sup>326</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, p. 172.

<sup>327</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit. p. 132.

<sup>328</sup> Pare doveroso comunque notare che anche l'efficienza del Catasto dipendesse dal buon funzionamento degli altri sistemi di registrazione e monitoraggio delle informazioni ambientali. Il fallimento del SISTRI ha quindi avuto conseguenze importanti anche sull'affidabilità del Catasto, la cui azione di monitoraggio è oggi semplificata dalla presenza del RENTRI. Cfr. S. DEL GATTO, *Tecnologie al servizio dell'ambiente. il caso della gestione dei rifiuti*, cit., p. 402.

<sup>329</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 173.

intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi (comma 5)<sup>330</sup>. L'iscrizione deve essere rinnovata ogni cinque anni (comma 6)<sup>331</sup>.

Per quanto riguarda invece i provvedimenti ambientali "puntuali" in materia di rifiuti, la creazione e la gestione di nuovi impianti, per rifiuti di ogni genere, è subordinata all'ottenimento di un'autorizzazione unica (art. 208). Se il progetto deve inoltre essere assoggettato a VIA, essa può essere acquisita nella medesima conferenza di servizi, istituita dalla Regione per l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. Alla conferenza dei servizi, convocata entro trenta giorni dalla domanda, partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali interessati, nonché il richiedente, al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti (comma 3). La conferenza procede alla valutazione dei progetti, acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e ove previsto, la valutazione di impatto ambientale, e infine trasmette le sue conclusioni alla Regione entro novanta giorni. Entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, la Regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'autorizzazione può altresì essere corredata da condizioni e prescrizioni, il cui rispetto è monitorato dalle Province.

L'efficacia del provvedimento ablatorio è decennale, con possibilità di rinnovo.

Per garantire il coordinamento tra procedimenti ambientali, ove l'attività di gestione dei rifiuti sia tale da rientrare nel novero dell'assoggettabilità ad AIA, l'autorizzazione unica può essere da essa sostituita (art. 213)<sup>332</sup>. Infatti, ove acquisita, l'AIA sostituisce tutte le autorizzazioni, comprese quelle semplificate, previste per la gestione dei rifiuti.

A tutela della corretta gestione dei rifiuti è posta una serie di divieti. Quelli di carattere generale ineriscono la miscelazione (tra loro o con altre categorie) di rifiuti pericolosi (art. 187, comma 1); l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo (art. 192, comma 1); l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee (art. 192, comma 2). Un divieto specifico per i rifiuti urbani non pericolosi è posto per impedirne lo smaltimento in Regioni diversi da quelle di produzione, salvo che sussistano eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano (art. 182)<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> Sia l'Albo nazionale delle imprese di gestione dei rifiuti che l'Osservatorio nazionale sui rifiuti sono privi di soggettività autonoma, e costituiscono organi ministeriali strumentali al perseguimento di finalità conoscitive e di regolazione. Cfr. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 6/2005, pp. 957 ss.

<sup>331</sup> N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 174.

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>333</sup> Sul tema si è espressa la Corte costituzionale (pronunce n. 196/1998 e 281/2000), che ha sancito la legittimità dei limiti posti da alcune leggi regionali allo smaltimento di rifiuti provenienti da altre Regioni. Benché le soluzioni siano differenziate a seconda del tipo di rifiuto, per quanto riguarda i rifiuti urbani non pericolosi, il divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale è ritenuto costituzionalmente legittimo, in applicazione del principio di autosufficienza lo-

A presidiare la disciplina ed il suo rispetto da parte degli utenti, sono inoltre poste dal codice delle sanzioni, contenute al Titolo VI, Parte quarta.

Tra le condotte che integrano l'applicabilità delle sanzioni amministrative e penali previste compaiono l'abbandono di rifiuti (art. 255); l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256); inquinamento del suolo, del sottosuolo o delle acque superficiali o delle acque sotterranee, la cui sanzione può essere evitata qualora si provveda alla bonifica del sito conformemente a quanto disposto dall'autorità competente (art. 257); la violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari (art. 258); il traffico illecito di rifiuti (art. 259); omissione o ritardo della dovuta iscrizione al SISTRI; omissione del pagamento del contributo per l'iscrizione al SISTRI; omissione, incompletezza, mendacità o frode nella compilazione del registro cronologico o in altri documenti richiesti dal SISTRI (art. 260 *bis*); incenerimento di rifiuti pericolosi e non in mancanza di apposita autorizzazione (art. 261 *bis*).

Le sanzioni amministrative consistono in ammende dalle ampie cornici edittali, che variano tra 1.000-15.000 euro. Sono previste alcune sanzioni amministrative accessorie, tra cui la confisca e il fermo amministrativo dei veicoli utilizzati per realizzare la condotta illecita.

Le sanzioni penali invece contemplano ammende dagli importi variabili, che, nei casi più gravi, possono raggiungere somme di 90.000 euro (art. 260 *bis*). Sono inoltre disposti sia l'arresto, per periodi minimi di tre mesi e massimi di due anni, che la reclusione, che compare nel minimo a due anni (art. 256 *bis*), e può essere aggravata fino a sei anni (art. 256 *bis*).

Quanto finora descritto si applica in via generale alla gestione dei rifiuti di ogni categoria. Alcune ulteriori tipologie di rifiuto, nonché alcuni impianti di smaltimento, fondano oggetto di discipline particolari, la cui analisi non appare opportuna in questa sede<sup>334</sup>.

#### 11. *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*

L'inquinamento atmosferico è un fenomeno dal grande impatto sul riscaldamento globale e sul cambiamento climatico. La dimensione mondiale delle problematiche che esso determina rende necessario un approccio coordinato alla sua prevenzione e riduzione. A livello internazionale, sono numerose le

---

cale (smaltimento negli Ambiti Territoriali Ottimali). Cfr. A. IACOVELLO, *La disciplina della circolazione dei rifiuti nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2007, pp. 15 ss.

<sup>334</sup> Per i seguenti oggetti, si rimanda all'interesse del lettore. Sono rinvenibili all'interno del codice dell'ambiente le discipline relative a: imballaggi, Tit. II, Parte quarta, d. lgs. 152/2006; Particolari categorie di rifiuti, ossia pneumatici fuori uso, rifiuti da manutenzione di infrastrutture, veicoli fuori uso non rientranti nel d. lgs. 209/2003, Tit. III, Parte quarta, d. lgs. 152/2006; Incenerimento e coincenerimento dei rifiuti, Tit. III *bis*, Parte quarta, d. lgs. 152/2006. Sono invece disciplinate da norme estranee al codice dell'ambiente: discariche, d. lgs. 36/2003; apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), d. lgs. 49/2014; rifiuti sanitari, D.P.R. 254/2003; beni contenenti amianto, D.M. 248/2004; veicoli fuori uso non rientranti nella disciplina codicistica, d. lgs. 209/2003. A livello sovranazionale: spedizioni transfrontaliere di rifiuti, regolamento n. 1013/2006/CE; movimento transfrontaliero di rifiuti pericolosi, Convenzione di Basilea.

fonti che configurano meccanismi al fine di diminuire l'impatto delle attività antropiche sull'atmosfera<sup>335</sup>.

L'Unione Europea contribuisce sia come soggetto di diritto internazionale, partecipando e sottoscrivendo le convenzioni<sup>336</sup>, che come autonomo ente regolatore, tramite l'elaborazione di regolamenti e direttive<sup>337</sup>. In questo senso, la disciplina è in costante evoluzione, essendo fortemente influenzata dalle politiche europee. Un esempio recentissimo è l'entrata in vigore della direttiva 2024/2881/UE, pubblicata il 20 novembre 2024 ed efficace dal 10 dicembre 2024. Questa nuova direttiva, che abrogherà le precedenti direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE a partire dal 12 dicembre 2026, impone agli Stati membri di recepirne le disposizioni entro tale data, modificando profondamente il quadro normativo. La direttiva introduce obiettivi decisamente più restrittivi, primo tra tutti il conseguimento dell'obiettivo "*inquinamento zero*" per il 2050<sup>338</sup>.

Il nostro legislatore aveva predisposto una prima disciplina per la tutela qualitativa dell'aria già nel 1966<sup>339</sup>. Da allora, il problema si è evoluto in termini differenti, da un lato per la crescente gravità del fenomeno, da un altro per la sua maggiore percezione da parte del pubblico, e da un altro ancora per il migliorato livello di tecniche disponibili per affrontarlo. Davanti ad uno scenario in così rapida evoluzione, il legislatore non poteva che provvedere ad un aggiornamento della disciplina.

Il codice dell'ambiente raccoglie le norme in materia di inquinamento atmosferico e tutela dell'aria nella sua Parte Quinta, titolata "*Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera*". Tale disciplina è stata oggetto di significative riforme, in particolare con il d. lgs. 29 giugno 2010, n. 128, e con il d. lgs. 13 agosto 2010, n. 155, che ha recepito la precedente direttiva 2008/50/CE<sup>340</sup>.

In primo luogo, è opportuno partire dalla circoscrizione dell'ambito appli-

---

<sup>335</sup> A titolo esemplificativo, è bene citare: Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza (CLRTAP), 1979, con relativi protocolli addizionali di Helsinki, 1985; Sofia, 1988; Göteborg, 1999, rivisto nel 2012; Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono, 1985, e successivo Protocollo di Montreal, 1987; Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), 1992, e successivi Protocollo di Kyoto, 1997, con relativo rinnovo, e Accordo di Parigi, 2015.

<sup>336</sup> E. g. decisione 2002/258/CE, per la ratifica del Protocollo di Kyoto; decisione 2016/184/UE, che ha ratificato l'accordo di Parigi.

<sup>337</sup> Si rammentino, oltre alle direttive che sono state recepite nella disciplina codicistica oggetto di analisi in questa sede: Dir. 2003/87/CE, relativa al sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, recepita con d. lgs. n. 216/2006; Reg. CE n. 1005/2009, relativo alla tutela dello strato di ozono; Dir. 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente, recepita in Italia con d. lgs. n. 155/2010; Dir. 2018/2001/UE, relativa agli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

<sup>338</sup> A tal fine, stabilisce una drastica riduzione dei limiti per gli inquinanti: ad esempio, per il PM10 il limite annuale viene ridotto a 20 µg/mc (più che dimezzato) e il numero massimo di superamenti giornalieri scende da 35 a 18. Vengono inoltre introdotti nuovi limiti per il PM2,5 e rafforzati gli strumenti di tutela per i cittadini, come il diritto di agire in giudizio per chiedere i danni in caso di mancato rispetto dei limiti di legge da parte degli Stati membri. Cfr. A. MURATORI, *In vigore la nuova Direttiva 2024/2881/Eu sulla qualità dell'aria ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1/2025, pp. 5 ss.

<sup>339</sup> *ivi*, Capitolo 1, paragrafo 1.

<sup>340</sup> Cfr. *ivi*, nota 337.

cativo delle norme in questione, e quindi dalla nozione di inquinamento atmosferico. Esso viene identificato dal legislatore come *“ogni modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o di più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente”* (art. 268, comma 1, lett. a). La definizione si rifà quindi a due criteri: uno oggettivo, basato sul fatto di una modificazione, e uno che potremmo definire “conseguenziale”<sup>341</sup>, ossia relativo agli effetti, basato sulla sussistenza di una lesione o di un pericolo significativi. In altri termini, l'inquinamento, diviene tale solo quando supera una determinata soglia quantitativa o qualitativa, che la rende dannosa o pericolosa per la salute umana e dell'ambiente<sup>342</sup>.

L'inquinamento atmosferico regolato dal codice ambientale è quello prodotto da emissioni in atmosfera, definite dall'art. 268, comma 1, lett. b, come *“qualsiasi sostanza solida, liquida o gassosa introdotta nell'atmosfera che possa causare inquinamento atmosferico e, per le attività di cui all'articolo 275, qualsiasi scarico, diretto o indiretto, di composti organici volatili nell'ambiente”*.

Un'ulteriore delimitazione del campo di applicazione viene realizzata guardando alla fonte dell'inquinamento. Il codice seleziona tre macrocategorie di origini delle emissioni: impianti e attività (Titolo I), impianti termici civili (Titolo II) e combustibili (Titolo III)<sup>343</sup>.

Le finalità cui tende la disciplina sono ancora marcatamente ispirate ad una logica antropocentrica. Il primo obiettivo fissato dalla normativa è infatti quello di tutela della salute umana, come si evince dalla definizione di inquinamento atmosferico, che è imperniata sul requisito di lesività o pericolo per la salute dell'uomo. La stessa definizione prosegue però elencando, tra i possibili oggetti di lesione da parte dell'inquinamento, anche l'ambiente - in particolare se sue proprietà qualitative e i suoi usi legittimi - e i beni materiali. Non si può dunque negare l'impegno del legislatore per ridurre i fenomeni negativi legati all'inquinamento atmosferico, tra cui gli effetti a lungo termine sull'ecosistema. Anche l'aspetto della prevenzione delle emissioni è incoraggiato dal codice, soprattutto tramite l'apposizione di limiti tendenziali, obiettivi, ed incentivi<sup>344</sup>.

Al fine di garantire un elevato livello di tutela, nonché il rispetto della normativa europea e internazionale, l'organizzazione e la realizzazione dei sistemi di riduzione dell'inquinamento e di implementazione della qualità dell'aria devono essere ispirati ai principi di prevenzione, precauzione, proporzionalità e responsabilità, come stabilito nella Parte Prima del codice (artt. 3 *bis* - 3 *sexies*).

Gli strumenti normativi predisposti per garantire una tutela qualitativa dell'aria e prevenire l'inquinamento atmosferico sono di vario genere, ma non dissimili a quanto previsto per altri ambiti di tutela: rilievi tecnico-scientifici ed elaborazione dei dati, pianificazione, identificazione di standard e valori soglia, autorizzazioni, controlli e monitoraggio, sanzioni<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 144.

<sup>342</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit. p. 155.

<sup>343</sup> Una distinzione molto simile era operata dalla legge 13 luglio 1966, n. 615.

<sup>344</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 142.

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 144.



La riduzione e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico non possono assolutamente prescindere da un accurato studio delle cause che lo provocano e degli effetti che esso contribuisce a determinare. Le politiche ambientali messe in atto a tal fine devono quindi essere basate su una base conoscitiva completa, veritiera ed aggiornata. Per garantire questa premessa, il codice prescrive l'utilizzo di misurazioni dirette, tramite reti di monitoraggio; strumenti di modellizzazione; stime oggettive, basate su dati esistenti e metodologie standard<sup>346</sup>. L'ISPRA è il principale punto di riferimento in merito. Esso raccoglie le informazioni, (e. g. quelle relative ai grandi impianti di combustione, i cui gestori comunicano direttamente con l'istituto), elabora i dati, e li trasmette prima al Ministero, e poi alla Commissione europea (art. 274)<sup>347</sup>.

L'attività di pianificazione e programmazione in materia di inquinamento dell'aria è regolata in modo parzialmente diverso rispetto ad altri ambiti già analizzati. In primo luogo, perché essa si trova in parte nel codice e in parte in altre fonti, in secondo luogo, perché non è istituita alcuna autorità *ad hoc*, dotata di precisi poteri di pianificazione o coordinamento, e le attribuzioni sono distribuite unicamente tra Stato, Regioni, e Province.

Lo Stato, coerentemente con il dettato costituzionale, conserva un generale potere di indirizzo e coordinamento in materia di protezione dell'aria ambiente, che si sostanzia in: ricerca e sperimentazione scientifica; relazione annuale sullo stato della qualità dell'aria (art. 274); disciplina delle modalità, del contenuto e degli oggetti del monitoraggio; determinazione delle caratteristiche merceologiche dei carburanti; fissazione dei valori limite di emissione e degli standard di qualità dell'aria; individuazione delle aree interregionali oggetto di risanamento tramite apposizione di limiti più restrittivi<sup>348</sup>.

Le Regioni detengono un preciso potere regolamentare per quanto concerne la disciplina dei valori limite delle emissioni di impianti e stabilimenti nel senso che è loro concesso stabilire limiti più restrittivi di quelli statali, nonostante la soggezione ad autorizzazioni generali (art. 271, comma 3). Sempre relativamente al sistema delle autorizzazioni, le Regioni possono apporre prescrizioni ulteriori, ove tale scelta sia giustificata dalla sua necessità per il perseguimento della tutela dell'aria, e sia contemplata dai piani e programmi di risanamento. Alle Regioni spetta inoltre l'adozione dei piani per il risanamento dell'aria (art. 9, d. lgs. n. 155/2010). Anche i piani di risanamento possono stabilire limiti più restrittivi di quelli adottati dallo stato secondo la normativa del codice dell'ambiente (art. 271, comma 4)<sup>349</sup>.

---

<sup>346</sup> Sul tema, più del codice ambiente appare esaustivo il d. lgs. 13 agosto 2010, n. 155, che recepisce la direttiva europea 2008/50 e contiene la disciplina per la valutazione e gestione della qualità "dell'aria ambiente". L'art. 2, comma 1, nel definire le attività di valutazione, parla di "*utilizzo dei metodi stabiliti dal presente decreto per misurare, calcolare, stimare o prevedere i livelli degli inquinanti*". In seguito, lo stesso decreto all'art. 5 fa più specifico riferimento alle tecniche valutative da utilizzarsi per le diverse zone ed agglomerati individuati, nonché per tipo di inquinante.

<sup>347</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 165.

<sup>348</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 165. Si noti che il d. lgs. 155/2010 ha introdotto un'ampissima e autonoma potestà di regolazione regionale attraverso i Piani di qualità dell'aria. Tali piani hanno la facoltà non solo di stabilire valori e prescrizioni più severi, ma anche di definire criteri per limitare la circolazione

La disciplina dei valori soglia e degli standard è distribuita tra il codice dell'ambiente, che attribuisce le competenze e stabilisce le modalità di elezione dei valori limite di emissione, ed il d. lgs. n. 155/2010, che mira a valutare e monitorare la qualità dell'aria ambiente attraverso la definizione di una serie di parametri.

In particolare, per valore limite di emissione è da intendersi come “il fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati” (art. 268, comma 1, lett. q). Essi sono determinati come quantità di agente inquinante in rapporto al volume dello scarico gassoso, e sono quindi espressi in mg/Nm<sup>3</sup><sup>350</sup>. La definizione aggiunge che i valori vanno riferiti alle condizioni di esercizio più gravose dell'impianto, e si intendono stabiliti come media oraria, salvo diversa previsione normativa o autorizzatoria<sup>351</sup>.

Il d. lgs. n. 155/2010, recependo la direttiva europea 2008/50, fissa diversi criteri e soglie, al fine di massimizzare la tutela qualitativa dell'aria. Le diverse qualificazioni operate dal decreto servono a differenziare le modalità di intervento e i poteri attribuiti alle amministrazioni competenti, che possono talora modificare i regimi di autorizzazione, imporre ulteriori divieti in ragione di situazioni di criticità, o stabilire incentivi per perseguire un obiettivo.

I parametri predisposti dal decreto 155/2010 sono tutti definiti all'art. 2. Si tratta in particolare di: “*valore limite*” di concentrazione nell'aria ambiente di determinate sostanze, ossia un livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso, che deve essere raggiunto entro un termine prestabilito e in seguito non deve essere superato (lett. h); “*livello critico*”, ossia un livello fissato in base alle conoscenze scientifiche, oltre il quale possono sussistere effetti negativi diretti su recettori quali gli alberi, le altre piante o gli ecosistemi naturali, esclusi gli esseri umani (lett. i); “*marginale di tolleranza*”, ossia la percentuale del valore limite entro la quale è ammesso il superamento del valore limite alle condizioni stabilite dal decreto (lett. l); “*soglia di allarme*”, cioè il livello oltre il quale sussiste un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata per la popolazione nel suo complesso ed il cui raggiungimento impone di adottare provvedimenti immediati (lett. n); “*soglia di informazione*”, il livello oltre il quale sussiste un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata per alcuni gruppi particolarmente sensibili della popolazione nel suo complesso ed il cui raggiungimento impone di assicurare informazioni adeguate e tempestive (lett. o); “*valore obiettivo*”, cioè livello fissato al fine di evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, da conseguire, ove possibile, entro una data prestabilita (lett. m).

---

dei veicoli a motore, prescrizioni per l'esercizio e criteri di localizzazione per gli impianti di trattamento dei rifiuti e per gli impianti soggetti ad Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), nonché misure per prevenire o limitare le emissioni che si producono nei cantieri, nelle attività agricole, forestali e dalle navi all'ormeggio. Cfr. A. MURATORI, *Tutela della qualità dell'aria e inquinamento atmosferico: novità estive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10/2010, pp. 781 ss., spec. p. 784.

<sup>350</sup> Nell'unità di misura, mg rappresenta la quantità di gas, polvere o particolato, mentre Nm<sup>3</sup> sta per “metro cubo normale”, ossia un metro cubo di gas in condizioni termiche e pressorie normali, corrispondenti per convenzione a 0°C e 1 atm. (101325 Pa).

<sup>351</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 156.

Le fonti di inquinamento regolate dal codice dell'ambiente al fine di limitarne le emissioni sono identificate, per quanto attiene gli impianti fissi, in: impianti industriali, che comprendono qualsiasi impianto o installazione produttiva che abbia attitudine concreta a contribuire all'inquinamento atmosferico<sup>352</sup>, inclusi i grandi impianti di combustione; impianti termici civili<sup>353</sup>, che sono regolati dal Titolo II se hanno una potenza termica inferiore alla soglia determinata, e sono invece paragonati agli impianti industriali se sono "sopra soglia". La riforma operata con d. lgs. n. 128/2010 ha incluso nella normativa gli impianti o dispositivi *mobili*, ossia mezzi di altro gestore utilizzati in modo non occasionale, sia all'interno di uno stabilimento che indipendentemente da un impianto. Essi sono ugualmente soggetti ad autorizzazione, unica o generale. Alcune disposizioni relative agli impianti mobili impongono una disciplina sovrapponibile nei contenuti a quella prevista per gli impianti mobili di smaltimento o recupero dei rifiuti, prevista all'art. 208, comma 15<sup>354</sup>.

Il codice regola anche i combustibili da utilizzare negli impianti industriali (allegato X, sez. 1, punto 1), e negli impianti termici civili (allegato X, sez. 1, punto 2), facendo un elenco delle sostanze e miscele consentite, definendone caratteristiche merceologiche, modalità di misurazione, modalità d'impiego nonché prescrizioni finalizzate all'ottimizzazione del rendimento<sup>355</sup>.

Restano invece esclusi dalla disciplina del d. lgs. n. 152/2006 il traffico da autoveicoli, regolato dal codice della strada (d. lgs. n. 285/1992)<sup>356</sup>; le sorgenti cosiddette "diffuse", ossia non riferibili ad uno scarico o stabilimento, che restano prive di normativa, come del resto il traffico da infrastrutture di mobilità, le attività agricole, gli allevamenti zootecnici, e altre fonti<sup>357</sup>.

---

<sup>352</sup> La giurisprudenza è stata compatta nell'affermare che la norma abbia una vocazione più ampia di quella suggerita dal dato letterale, e che vada dunque applicata anche a strutture la cui operatività non ricada strettamente nella definizione di "attività industriale" ex art. 2195 c.c. Cfr. Cass. Pen., sez. III, n. 8702/1994; Cass. Pen., sez. III, n. 11334/1995; Cass. Pen., sez. III, n. 156/2008. Così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 158.

<sup>353</sup> Si tratta di impianti la cui produzione di calore è esclusivamente destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione invernale o estiva di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari (art. 283, comma 1, lett. d).

<sup>354</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 159-160.

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 160; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 145.

<sup>356</sup> La regolamentazione del traffico da autoveicoli e la riduzione delle relative emissioni sono perseguite dal codice della strada da un lato tramite la fissazione di norme costruttive, che impongono requisiti progressivamente più compatibili un'elevata tutela dell'ambiente e della salute umana; dall'altro tramite la possibilità di intervenire in modo repentino in caso di situazioni pericolose per l'uomo e l'ambiente. La prima modalità è imperniata sull'individuazione di caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli ispirate sia alla sicurezza della circolazione che alla tutela ambientale. I veicoli autorizzati a circolare devono essere sempre meno inquinanti (art. 71), nonché mantenuti alla loro massima efficienza (art. 79), e periodicamente controllati, secondo un sistema ulteriore rispetto a quello già previsto per la revisione (art. 80). Per quanto attiene invece i poteri di intervento in caso di situazioni di pericolo, al sindaco spetta la possibilità, tramite ordinanza motivata, di limitare la circolazione di tutti o alcune tipologie di veicoli, al fine di ridurre o prevenire gli inquinamenti, conformemente alle direttive del ministero dell'ambiente (art. 7). Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 146-147.

<sup>357</sup> Per alcune di queste fonti, come ad esempio quelle che contribuiscono all'inquinamento urbano, il legislatore statale interviene capillarmente, prevalentemente con meccanismi di incentivazione di pratiche in grado di ridurre il traffico (ad esempio il *car sharing*), oppure di ridurre l'impatto tramite l'utilizzo di mezzi meno inquinanti (come ad esempio il tram). Queste misure

Come accennato sopra, la regolamentazione dell'inquinamento atmosferico è incentrata su un sistema di autorizzazioni. I requisiti per ottenerle, il procedimento cui sono sottoposte e le soglie di emissioni consentite sono determinati dallo Stato, ma possono darsi integrazioni da parte delle Regioni.

Esistono diverse tipologie di autorizzazioni alle emissioni di agenti inquinanti, a seconda della tipologia di stabilimento, delle sue dimensioni, delle modalità produttive adottate al suo interno.

Il modello che potremmo definire "standard" è quello previsto per gli impianti industriali, che si applica anche agli impianti termici civili "sopra soglia", ai grandi e medi impianti di combustione (art. 273 e 273 *bis*)<sup>358</sup>, nonché ad alcuni impianti mobili, come ad esempio quelli per lo smaltimento di rifiuti. Questo tipo di autorizzazione, che è detta ordinaria, è rilasciata per tutto lo stabilimento (art. 269, comma 1), che, ove possibile, deve convogliare tutte le emissioni in un unico camino, in modo da rendere più agevole il calcolo delle emissioni prodotte ed i relativi controlli (art. 270, commi 1 e 5).

È opportuno sottolineare che il passaggio dall'autorizzazione riferita al singolo impianto a quella concessa all'intero stabilimento, introdotto con la riforma del 2010, rappresentò una scelta molto discussa. Parte della dottrina dell'epoca la criticò aspramente, definendola uno "stravolgimento" del regime previgente. Secondo questa visione critica, tale modifica, mossa da una "malintesa ansia di presunta semplificazione", non avrebbe portato a reali vantaggi né per la Pubblica Amministrazione né per i gestori, rischiando al contrario di appesantire inutilmente le istruttorie e di complicare la gestione delle modifiche successive, senza contropartite positive in termini di tutela ambientale<sup>359</sup>.

Il procedimento per ottenere l'autorizzazione ordinaria è aperto su istanza di parte, con la presentazione ad opera del gestore della domanda di autorizzazione all'installazione di stabilimenti nuovi<sup>360</sup>. Essa deve contenere il progetto dello stabilimento, completo della descrizione degli impianti e delle attività ivi svolte, delle tecniche adottate per limitare le emissioni, e dei combustibili che si intendono utilizzare, e deve essere corredata da una sintesi tecnica che descriva il complessivo ciclo produttivo ed indichi il periodo previsto intercorrente tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto (art. 269, comma 2).

---

dipendono però quasi interamente dalla volontà politica degli enti locali, nonché dalla loro disponibilità di mezzi finanziari, per cui risultano più largamente applicati strumenti quali la chiusura dei centri storici o le targhe alterne. Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 159.

<sup>358</sup> Si noti che in presenza di determinate condizioni, i grandi e medi impianti di combustione possono essere soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, che include anche l'autorizzazione ex art. 269.

<sup>359</sup> Sul tema, cfr. A. MURATORI, *La controriforma «a rate» del T.U. ambientale: per la Parte Quinta, una «proposta indecente»*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7/2010, pp. 605 ss., da cui sono tratte le affermazioni tra virgolette.

<sup>360</sup> L'autorizzazione ordinaria è il modello previsto per gli impianti nuovi o riallocati. Per ottenere l'autorizzazione ad effettuare modifiche sostanziali su un impianto già esistente, deve essere presentata una domanda di aggiornamento dell'autorizzazione, il cui procedimento è equivalente ad una nuova autorizzazione ordinaria, ma l'istruttoria è limitata alle attività interessate dalla modifica. Le modifiche minori invece comportano unicamente un obbligo di comunicazione entro sessanta giorni, scaduti i quali, l'amministrazione decide se aggiornare l'autorizzazione oppure se classificare le modifiche come sostanziali, rendendo necessaria la ripetizione del procedimento ordinario (art. 269, comma 8). Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 176.

Per rilasciare l'autorizzazione, l'autorità competente, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, indice una conferenza di servizi, e avvia l'istruttoria. La conferenza di servizi può richiedere, per una volta soltanto, integrazioni e chiarimenti al gestore, che deve fornirli entro trenta giorni, pena il decadimento della domanda.

La decisione in merito all'autorizzazione deve essere resa entro centoventi giorni dalla ricezione della domanda, o cento cinquanta in caso si siano richiesti chiarimenti. Spirato inutilmente detto termine, il gestore può, entro i successivi sessanta giorni, richiedere al Ministro dell'ambiente di provvedere, notificando tale richiesta anche all'autorità competente (art. 269, comma 3).

L'autorizzazione ha un contenuto ampio. Pur essendo un'autorizzazione unica, per tutti i punti di emissione dello stabilimento non convogliabili, essa non ha valore di autorizzazione *unitaria*, poiché non ha attitudine ad assorbire o sostituire altre autorizzazioni ambientali, urbanistiche o sanitarie, che sono considerate in sede di istruttoria ma restano soggette a procedimenti autonomi<sup>361</sup>.

L'autorizzazione ordinaria accerta la conformità dello stabilimento ai requisiti imposti dalla normativa vigente, approva le modalità di esercizio dell'attività e di convogliamento delle emissioni; inoltre stabilisce i valori limite di emissione, specificati per ogni sostanza, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite e la periodicità del monitoraggio di competenza del gestore, la quota dei punti di emissione individuata, le portate di progetto tali da consentire che le emissioni siano diluite solo nella misura inevitabile dal punto di vista tecnologico e dell'esercizio. Nel caso in cui nell'impianto vi siano fonti di emissione diffuse, l'autorizzazione deve contenere apposite prescrizioni, anche di carattere gestionale, finalizzate ad assicurare il contenimento delle fonti su cui l'autorità competente valuti necessario intervenire (comma 4). In aggiunta, l'autorizzazione può stabilire, per ciascun inquinante, valori limite di emissione espressi come flussi di massa annuali riferiti al complesso delle emissioni, eventualmente incluse quelle diffuse, degli impianti e delle attività di uno stabilimento (comma 5).

L'autorizzazione stabilisce inoltre il periodo che deve intercorrere tra la messa in esercizio e la messa a regime dell'impianto. Per quanto attiene il monitoraggio, stabilisce la data entro cui devono essere trasmessi all'autorità competente i risultati delle misurazioni delle emissioni effettuate in un periodo rappresentativo del normale funzionamento dell'impianto, e la durata di tale periodo, nonché il numero dei campionamenti da realizzare. Il primo controllo da parte dell'amministrazione ad esso competente va effettuato entro sei mesi dalla messa a regime dell'impianto (comma 6).

L'efficacia dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 269 è di quindici anni, un anno prima la cui scadenza deve essere chiesto il rinnovo. L'autorità competente può imporre il rinnovo dell'autorizzazione prima della scadenza se una modifica delle prescrizioni autorizzative risulti necessaria al rispetto dei valori limite di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa (comma 7).

Il codice prevede una forma semplificata di autorizzazione ordinaria, che è denominata "autorizzazione in deroga". Essa si può applicare solo a determi-

---

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 168.

nate categorie di stabilimenti, elencati nella Parte I dell'Allegato IV, ossia "*impianti e ad attività le cui emissioni sono scarsamente rilevanti agli effetti dell'inquinamento atmosferico*" (art. 272, comma 1). Il regime semplificato prevede l'applicazione di requisiti, limiti, procedure e prescrizioni specificamente apposti da piani e programmi regionali.

L'autorizzazione in questione rappresenta una situazione per cui il gestore di un impianto rientrante in una determinata categoria dichiara di possedere i requisiti richiesti e di esercitare l'attività conformemente a quanto stabilito in via generale ed astratta dalla normativa regionale, senza che sia necessario richiedere l'autorizzazione prima dell'inizio dell'attività.

Le Regioni, infatti, almeno ogni quindici anni, elaborano autorizzazioni "generali" (art. 272, comma 3), riferite a stabilimenti oppure a categorie di impianti e attività, nelle quali sono stabiliti i valori limite di emissione, le prescrizioni, anche inerenti le condizioni di costruzione o di esercizio e i combustibili utilizzati, i tempi di adeguamento, i metodi di campionamento e di analisi e la periodicità dei controlli. Possono inoltre stabilire appositi criteri per predefinire i casi e le condizioni in cui il gestore è tenuto a captare e convogliare le emissioni ai sensi dell'art. 270, prescrizione che altrimenti non potrebbe essere apposta alle autorizzazioni generali.

Il gestore che desidera sottoporsi al regime semplificato non richiede che l'amministrazione rediga un'autorizzazione relativa in modo specifico alla sua domanda, bensì dichiara di avere i requisiti imposti dall'autorizzazione generale, e chiede semplicemente di aderirvi. È infatti sufficiente che il gestore invii una domanda di adesione all'autorizzazione<sup>362</sup>, corredata dai documenti prescritti, almeno quarantacinque giorni prima dell'apertura dell'impianto (art. 272, comma 3). Alla domanda può essere allegata la comunicazione relativa alla messa in esercizio, che può avvenire dopo un periodo di quarantacinque giorni dalla domanda stessa. La procedura si applica anche nel caso in cui il gestore intenda effettuare una modifica dello stabilimento.

L'autorità che riceve la domanda può, con proprio provvedimento, negare l'adesione nel caso in cui non siano rispettati i requisiti previsti dall'autorizzazione generale o dai piani e dai programmi regionali, nonché dalla normativa nazionale<sup>363</sup>, o ancora in presenza di particolari situazioni di rischio sanitario o di zone che richiedono una particolare tutela ambientale. Se nello stabilimento che possiede i requisiti per l'applicabilità del regime semplificato si faccia uso di combustibili soggetti a limitazioni specifiche, l'autorizzazione in deroga non è preclusa, ma i valori limite devono essere rispettati (art. 272 comma 1). Il diniego di adesione non inibisce comunque la possibilità per il richiedente di fare domanda di autorizzazione ordinaria<sup>364</sup>.

L'autorizzazione generale si applica a chiunque vi abbia aderito, anche se sostituita da successive autorizzazioni generali, per i quindici anni successivi

---

<sup>362</sup> Questo atto corrisponde ad una comunicazione di futuro inizio attività prevista nel settore di recupero dei rifiuti, e comporta un'autocertificazione dei requisiti necessari avvalersi del regime semplificato. Così P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 170.

<sup>363</sup> La formulazione è da interpretare nel senso che l'amministrazione competente può negare l'adesione qualora rilevi che nello stabilimento esistano impianti o sorgenti soggetti al regime autorizzatorio ordinario, ex art. 269; oppure ancora ad impianti che generano emissioni di sostanze cancerogene, tossiche, mutagene, individuate nell'Allegato I.

<sup>364</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 170.

all'adesione. Il termine decorre senza interruzioni anche in caso di domande di adesione relative alle modifiche dello stabilimento. Almeno quarantacinque giorni prima della scadenza di tale periodo, il gestore presenta una domanda di adesione all'autorizzazione generale vigente, corredata dai documenti ivi prescritti.

Le autorizzazioni all'esercizio di attività industriali, come accennato, contengono le indicazioni relative ai valori limite di emissioni che possono essere prodotte dallo stabilimento nel suo complesso, e possono essere corredate da una serie di prescrizioni, purché l'autorità competente le apponga coerentemente con quanto prescritto dai piani regionali e con gli obiettivi di qualità dell'aria (art. 271, commi da 1 a 5)<sup>365</sup>.

Come si intende, per ridurre effettivamente l'impatto antropico sull'atmosfera e raggiungere gli obiettivi di qualità fissati a livello locale, nazionale e sovranazionale, è necessario che i gestori rispettino i limiti alle emissioni e le relative prescrizioni imposte. Per assicurarsi che ciò avvenga, il legislatore ha disposto un preciso sistema di apposizione di prescrizioni, monitoraggio e controlli, che mira da un lato a garantire l'affidabilità delle pratiche utilizzate, dall'altro a non frustrare eccessivamente la libera iniziativa economica dei gestori, evitando loro di essere costantemente soggetti ad ispezioni gestite in modo non regolato e interamente discrezionale.

In merito alle prescrizioni, alle Regioni è data ampia autonomia di manovra. Il legislatore fissa una serie di prescrizioni che devono obbligatoriamente figurare nell'autorizzazione: modalità di captazione e convogliamento delle emissioni per le quali è tecnicamente possibile; per le emissioni convogliate o da convogliare, i valori limite di emissione, le prescrizioni (ulteriori), i metodi di campionamento e di analisi, i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite, la periodicità del monitoraggio di competenza del gestore, la quota dei punti di emissione individuata, il minimo tecnico<sup>366</sup> e le portate di progetto tali da consentire che le emissioni siano diluite il meno possibile; le apposite prescrizioni per il contenimento di emissioni diffuse (art. 269, comma 4).

Le altre prescrizioni possono essere discrezionalmente apposte dal legislatore regionale, sia in fase di pianificazione che di redazione dell'autorizzazione generale. Tra queste è bene ricordare: la fissazione dei limiti per ogni sostanza inquinante, espressi come flussi di massa annuali riferiti al complesso delle emissioni, eventualmente incluse quelle diffuse, degli impianti e delle attività di uno stabilimento (art. 269, comma 5); il convogliamento obbligatorio di emissioni da più sorgenti ad un unico punto (art. 270, comma 6); la fissazione di limiti più severi di quelli imposti dalla normativa nazionale, nonché di prescrizioni più restrittive di quelle già doverose secondo l'art. 269, comma 4, purché basate sulle migliori tecniche disponibili e stabilite alternativamente negli atti di pianificazione e programmazione regionali (art. 271, commi 3, 4 e 7)<sup>367</sup>.

I controlli ed il monitoraggio degli impianti sono gestiti da due categorie di soggetti: da un lato, si fa affidamento sul gestore, che è tenuto a monitorare le

---

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>366</sup> Secondo l'art. 268, lett. e, per minimo tecnico si intende "il carico minimo di processo compatibile con l'esercizio dell'attività cui l'impianto è destinato".

<sup>367</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 174-175.

proprie emissioni secondo le precise modalità prescritte dall'autorizzazione<sup>368</sup>, per assicurarsi che esse rispettino le limitazioni imposte, nonché a dare comunicazione all'autorità delle proprie rilevazioni<sup>369</sup>; dall'altro, il codice lascia alla Regione l'onere di individuare un'autorità deputata ai controlli, che, nel rispetto delle modalità prescritte dal codice negli allegati alla Parte quinta, è autorizzata ad effettuare presso gli stabilimenti tutte le ispezioni che ritenga necessarie per accertare il rispetto dell'autorizzazione (art. 269, comma 9)<sup>370</sup>. Tra l'autorità competente ai controlli ed il gestore deve sussistere un rapporto di collaborazione.

Sia i gestori che le autorità devono effettuare le misurazioni ed i campionamenti conformemente alla normativa<sup>371</sup>. Se il gestore non rispetta le modalità prescritte, le sue risultanze non hanno alcuna validità (art. 271, comma 18), ed egli sarà responsabile per la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione, secondo l'art. 279, comma 2. Se invece è l'autorità competente ad effettuare i campionamenti in violazione delle prassi regolate dal codice (Allegato VI), i risultati dell'ispezione non potranno essere usati per contestare un eventuale superamento dei livelli di emissione (art. 271, commi 17 e 20).

Ove l'autorità competente al controllo, a seguito di rilevazioni effettuate regolarmente, accerti un superamento dei valori limite di emissione, dovrà segnalare la violazione, ed il gestore sarà perseguibile per il reato di cui all'art. 279, comma 2 (art. 271, comma 20).

Ove invece sia il gestore stesso, tramite i meccanismi di autocontrollo prescritti dall'autorizzazione, ad avvedersi del superamento dei valori limiti consentiti, deve procedere al ripristino della conformità nel più breve tempo possibile. Deve inoltre darne comunicazione all'autorità competente - adempimento che scongiora la perseguibilità del reato ex art. 279, comma 2 - che impartisce al gestore prescrizioni dirette al ripristino della conformità, fissando un termine

---

<sup>368</sup> L'autorizzazione stabilisce, per il monitoraggio delle emissioni di competenza del gestore, l'esecuzione di misure periodiche basate su metodi discontinui o l'utilizzo di sistemi di monitoraggio basati su metodi in continuo. Il gestore effettua il monitoraggio di propria competenza sulla base dei metodi e dei sistemi di monitoraggio indicati nell'autorizzazione e mette i risultati a disposizione dell'autorità competente per il controllo (art. 271, comma 18).

<sup>369</sup> I gestori di grandi impianti di combustione comunicano i loro risultati direttamente all'ISPRA (art. 274, comma 4), che elabora una relazione che deve contenere: la tipologia dell'impianto gestito, la data di messa in esercizio dell'impianto e, con riferimento all'anno precedente, le emissioni totali, di biossido di zolfo, ossidi di azoto e polveri, determinate con i metodi prescritti dall'Allegato II, la quantità annua totale di energia prodotta rispettivamente dal carbone, dalla lignite, dalle biomasse, dalla torba, dagli altri combustibili solidi, dai combustibili liquidi, dal gas naturale e dagli altri gas, riferita al potere calorifico netto, le ore operative, nonché la caratterizzazione dei sistemi di abbattimento delle emissioni. L'ISPRA trasmette poi la relazione al Ministero, almeno due mesi prima della scadenza delle comunicazioni dovute alla Commissione Europea, in modo che il Ministero possa elaborare i dati ricevuti e comunicarli alla Commissione nelle modalità da essa prescritte. I gestori di altri impianti comunicano invece con l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazioni.

<sup>370</sup> Nel caso di impianti in deroga, l'autorità competente per il controllo può decidere di non effettuare o di limitare i controlli sulle emissioni se il gestore dispone di una dichiarazione di conformità dell'impianto, rilasciata dal costruttore, che attesta la conformità delle emissioni ai valori limite e se, sulla base di un controllo documentale, risultano regolarmente applicate le apposite istruzioni tecniche per l'esercizio e per la manutenzione previste dalla dichiarazione (art. 272, comma 1 bis).

<sup>371</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 173.



per l'adempimento, e stabilisce le condizioni per l'esercizio dell'impianto fino al ripristino (art. 271, comma 20 *ter*).

Una disciplina parzialmente diversa è prevista per le autorizzazioni relative agli impianti termici civili con potenza nominale inferiore a 3 MW<sup>372</sup>.

Per gli impianti di potenza superiore alla soglia, l'installazione o l'immissione in commercio è possibile solo previa attestazione, per ciascun modello prodotto, della conformità alle caratteristiche imposte dalla normativa vigente, e la loro idoneità a rispettare i valori limite di emissione. L'attestazione da parte del produttore, che ha valore di autodichiarazione, deve essere verificata dall'installatore, che rilascia una dichiarazione di conformità. La dichiarazione va poi comunicata all'autorità competente (art. 284, commi 1 e 2)<sup>373</sup>.

Per gli impianti di potenza compresa tra il valore soglia ed 1 MW, ossia i medi impianti termici civili (art. 283, comma 1, lett. *d bis*), la messa in esercizio è subordinata all'iscrizione presso il registro tenuto dall'autorità competente. Per ottenerla, il richiedente comunica una dichiarazione di conformità dell'impianto alle caratteristiche e prescrizioni imposte dagli allegati alla Parte quinta del codice, nonché dai piani regionali. La dichiarazione è sufficiente solo per l'installazione dell'impianto, ma non per la sua operatività. Entro trenta giorni dalla ricezione della domanda, l'autorità competente effettua o nega l'iscrizione, e lo comunica al richiedente (art. 284, comma 2 *quater*)<sup>374</sup>.

I soggetti deputati alla conduzione degli impianti termici civili di potenza nominale superiore a 0.232 MW devono essere muniti di un patentino di abilitazione, rilasciato da una autorità individuata dalla legge regionale a seguito di un corso con relativo esame. Le Regioni disciplinano anche le opportune modalità di formazione nonché le modalità di compilazione, tenuta e aggiornamento di un registro degli abilitati alla conduzione degli impianti termici. Una copia del registro tenuto dall'autorità ad esso deputata deve essere conservata presso il comando provinciale dei vigili del fuoco (art. 287, comma 1).

A presidiare il rispetto dei valori limite, del regime delle autorizzazioni, nonché delle singole prescrizioni apposte, il legislatore ha predisposto un apposito sistema sanzionatorio. Senza soffermarsi eccessivamente sulle singole condotte che costituiscono illecito<sup>375</sup>, basti notare che, come in altri ambiti del diritto ambientale, alcune violazioni integrano un illecito amministrativo (art. 278, art. 279 commi 2*bis*, 3, 4, 5, 7), mentre altre un reato (art. 279, commi 1, 2, 6).

Un rilievo che pare significativo è che l'art. 278, che annovera le possibili sanzioni amministrative accessorie, non è così rubricato, bensì fa riferimento a "*poteri di ordinanza*". Dell'Anno<sup>376</sup> ritiene che il termine ordinanza non sia corretto, avendo in comune con le sanzioni solo la forma, se si guarda ad esempio all'ordinanza ingiunzione di pagamento per le sanzioni amministrative contemplata dalla l. n. 689/1981. Pare quindi che il legislatore abbia voluto fare solo un riferimento al "contenuto precettivo e/o confermativo del provvedimento", senza preoccuparsi troppo del contrasto della previsione con il principio di tipicità dei

<sup>372</sup> Gli impianti termici civili che superano la soglia sono assoggettati alla disciplina ordinaria prevista per gli impianti industriali (art. 282, comma 1).

<sup>373</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 145.

<sup>374</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>375</sup> Cfr. artt. 278 e 279 d. lgs. n. 152/2006.

<sup>376</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 184.

provvedimenti amministrativi.

Le sanzioni di cui all'art. 278 puniscono la violazione delle prescrizioni autorizzatorie, e sono disposte secondo un ordine di gravità: diffida all'eliminazione delle irregolarità entro un termine fissato (lett. a); diffida alla rimozione delle violazioni e contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente (lett. b); revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività oggetto di violazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente (lett. c).

Si noterà che le sanzioni appena descritte appaiono potenzialmente concorrenti con le sanzioni penali integrate dalla violazione delle prescrizioni autorizzatorie (art. 279, comma 2). Questa duplicazione del possibile sentiero sanzionatorio non si giustifica, se non nell'intento di lasciare all'autorità amministrativa un inconsueto "spazio di manovra" nella repressione di condotte potenzialmente lesive della salute pubblica e dell'ambiente. In assenza dell'art. 278, solo i pubblici ministeri sarebbero infatti stati competenti a perseguire gli illeciti<sup>377</sup>.

L'analisi della disciplina dell'inquinamento atmosferico lascia almeno una questione aperta, cui pare doveroso fare cenno. Essa si interseca con la disciplina del danno ambientale, contenuta nella Parte Sesta del d. lgs. 152/2006. Sorprendentemente, la normativa sulla responsabilità ambientale, sia europea che nazionale, non include il danno all'atmosfera. Il presupposto è che l'inquinamento atmosferico non crei contaminazioni stabili e che l'aria possieda una capacità autodepurativa. Questa esclusione è oggi considerata da parte della dottrina una "lacuna assiologica sopravvenuta". Le emissioni di gas a effetto serra, infatti, sono una forma di contaminazione che si deposita nell'atmosfera, alterando il clima a lungo termine. Sebbene l'aria sia una componente ambientale fondamentale, manca uno strumento di responsabilità diretta per la sua compromissione a livello climatico<sup>378</sup>.

## 12. Il danno ambientale

All'istituto del danno ambientale si è già accennato in precedenza, quando è stata fornita una disamina dei suoi tratti fondamentali per come apparivano nella sua prima formulazione, introdotta nell'ordinamento ad opera della L. n. 349/1986<sup>379</sup>. Quanto segue è un tentativo di illustrare il danno ambientale nella sua attuale conformazione, ponendo l'accento sulle riforme che lo hanno interessato, essendo esse rivelatrici dei "mutamenti d'animo" del legislatore europeo e nazionale riguardo all'istituto, alla sua collocazione sistemica, e alle sue finalità.

Pare opportuno premettere che l'istituto del danno ambientale è una delle due modalità predisposte dal legislatore per contrastare le contaminazioni ambientali. Esiste infatti un altro procedimento, di natura amministrativa, disciplinato dal Titolo V, Parte quinta del codice, deputato alla bonifica dei siti inquinati. Quest'ultimo è avviato su iniziativa del responsabile della contaminazione,

---

<sup>377</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>378</sup> Cfr. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. giur. civ.*, 2/2024, p. 245.

<sup>379</sup> *Ivi*, Capitolo I, paragrafo 1, sottoparagrafo 4.

ed implica un processo di collaborazione tra lo stesso e l'autorità, al fine di rimuovere le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti, o ridurre la concentrazione nel suolo, sottosuolo, acque superficiali o sotterranee al di sotto delle soglie di rischio (art. 240, comma 1, lett. p). Il responsabile è tenuto, come nel procedimento per danno ambientale, al ripristino del sito contaminato, che consiste negli *“interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica (...) che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici”* (art. 240, comma 1, lett. q). Nel corso del procedimento di bonifica, effettuato sulla base di un piano approvato dall'autorità competente (art. 242, comma 6), il responsabile svolge degli accertamenti relativi all'andamento delle attività di bonifica, e alle concentrazioni di inquinanti residue, che è poi tenuto a comunicare (art. 242, comma 2). L'attività di bonifica può dirsi conclusa solo quando le indagini attestino concentrazioni di inquinanti al di sotto delle soglie di rischio (art. 242, comma 4), e il responsabile ne dia comunicazione ufficiale con un'autocertificazione. Ove ciò non sia assolutamente possibile, il responsabile deve procedere, secondo le indicazioni dell'autorità, alla messa in sicurezza del sito contaminato (art. 242, comma 7)<sup>380</sup>.

Il danno ambientale è ora regolato dalla Parte Sesta del codice, intitolata *“norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente”*.

L'art. 298 bis, introdotto dalla l. n. 97/2013, sancisce i principi generali della disciplina. Esso precisa che le norme in materia della Parte Sesta si applicano sia al danno ambientale e alle minacce di danno imminenti, derivanti da attività professionali elencate in Allegato<sup>381</sup>, che al danno ambientale e alle minacce di

---

<sup>380</sup> È importante sottolineare che il proprietario incolpevole dell'area inquinata non ha l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica. Egli ha solo l'onere di farlo se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area. Qualora i responsabili non provvedano o non siano individuabili, gli interventi vengono realizzati d'ufficio dalla Pubblica Amministrazione, con privilegio immobiliare sulle aree per il recupero delle spese (v. Cass. n. 21887/2011). Così G. SPINA, *Corte di Cassazione civile - Proprietario non responsabile della violazione e recupero delle spese di bonifica sostenute dalla p.a.*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9/2023, p. 552. Per un'analisi più puntuale dell'istituto della bonifica, A. LOLLI, *Il proprietario dei siti contaminati tra normativa sulle bonifiche e normativa sul danno ambientale*, in *Ambiente Diritto*, 4/2021, p. 397; G. SAVARESE, *La realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati*, in *Ambiente Diritto*, 2/2021, p. 98.

<sup>381</sup> L'Allegato 5 alla Parte sesta del codice dell'ambiente stabilisce che le attività professionali dall'esercizio delle quali può originare responsabilità oggettiva per danno ambientale sono: funzionamento di impianti soggetti ad autorizzazione sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento; operazioni di gestione dei rifiuti, compresi la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento di rifiuti e di rifiuti pericolosi; tutti gli scarichi nelle acque interne superficiali e sotterranee che siano soggetti ad autorizzazione preventiva relativa all'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose; lo scarico o l'immissione di inquinanti nelle acque superficiali o sotterranee che sono soggetti a permesso, autorizzazione o registrazione; estrazione e arginazione delle acque soggette ad autorizzazione preventiva; fabbricazione, uso, stoccaggio, trattamento, interrimento, rilascio nell'ambiente e trasporto sul sito di: sostanze pericolose, preparati pericolosi, prodotti fitosanitari, biocidi; trasporto per strada, ferrovia, navigazione interna, mare o aria di merci pericolose o di merci inquinanti; funzionamento di impianti industriali soggetti ad autorizzazione alle emissioni in atmosfera di inquinanti; qualsiasi uso confinato, compreso il trasporto, di microrganismi geneticamente modificati definiti; qualsiasi rilascio deliberato nell'ambiente, trasporto e immissione in commercio di organismi geneticamente modificati; qualsiasi spedizione transfrontaliera di rifiuti all'interno dell'Unione europea, nonché in entrata e in uscita

danno imminenti derivanti da altre attività "in caso di comportamento doloso o colposo" (comma 1)<sup>382</sup>.

Il secondo comma afferma che il soggetto responsabile deve provvedere a direttamente alla riparazione, e, ove ciò non fosse possibile, deve sostenere i costi delle misure predisposte in tal senso dall'autorità. La formulazione è indicativa dell'obiettivo sotteso all'istituto, che è primariamente la riparazione del danno<sup>383</sup>.

Il campo applicativo della Parte Sesta del codice è delimitato dalla nozione di danno ambientale, che corrisponde a "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima" (art. 300, comma 1)<sup>384</sup>.

La definizione apre a qualche incertezza. Il legislatore ha deciso di circoscrivere l'ambito applicativo dell'istituto ai danni "significativi", in modo da evitare che qualsiasi, anche minimo, detrimento all'ambiente potesse sfociare in un'azione di risarcimento, che è sempre onerosa per lo Stato. Il requisito però rischia di diventare valvola di apertura alla discrezionalità delle autorità, che possono intenderlo sia dal punto di vista tecnico-scientifico, che economico, che temporale - per cui si qualificherebbe come significativo il danno che, senza appositi interventi, non regredisce o si risolve in brevi periodi - che funzionale, nel senso che la significatività corrisponde alla perdita di un'utilità che il bene ambientale era in grado di produrre.

Anche la misurabilità del danno può essere oggetto di diverse interpretazioni, essendo riferibile sia a parametri tecnico-scientifici, che economici<sup>385</sup>.

Meno problematica è invece la precisazione che include sia il danno diretto che indiretto ad una risorsa ambientale. Entrambe le eventualità implicano la sussistenza di un nesso causale, che, nei casi di responsabilità oggettiva, sostituisce il criterio di imputazione soggettivo.

Ulteriore delimitazione del campo applicativo dell'istituto è fornita dal secondo comma dell'art. 300, che stabilisce che costituisce danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato alle specie e

---

dal suo territorio, che necessiti di un'autorizzazione o sia vietata; gestione dei rifiuti di estrazione; gestione dei siti di stoccaggio geologico di biossido di carbonio.

<sup>382</sup> Per un'analisi approfondita dei criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale, cfr. F. DEGL'INNOCENTI, *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 3/2013, p. 741.

<sup>383</sup> Cfr. F. TINTINELLI, *La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione*, in *Danno e responsabilità*, 2/2017, p. 203.

<sup>384</sup> Sia a livello nazionale che sovranazionale, si assiste in tempi recenti ad una generale tendenza ad interpretare le normative ambientali in senso sempre più garantista ed inclusivo, al fine di massimizzare una tutela doverosa e quantomai urgente. Un fenomeno che ben rappresenta questo generale indirizzo, ancora in fase di avviamento è la c.d. *climate litigation* (cfr. Cass., Sez. Un. Civ, 21 luglio 2025, ord. n. 13085; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20; Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo, 29 maggio 2025, parere AO 32/25; Corte Internazionale di Giustizia, parere consultivo del 23 luglio 2025). Seguendo il sentiero tracciato da queste sentenze "apripista", battuto anche dalla recente riforma costituzionale (2022) che ha coinvolto gli artt. 9 e 41, pare opportuno domandarsi se anche il campo di applicazione dell'istituto del danno ambientale debba essere in qualche modo "aggiornato" in via interpretativa, dalle istituzioni e dagli operatori, per servire da ulteriore strumento di lotta al cambiamento climatico. Per una riflessione, cfr. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale*, cit., p. 229.

<sup>385</sup> Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 102.

agli *habitat* naturali protetti; alle acque interne; alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale; al terreno (suolo e sottosuolo). Se il primo comma si rifaceva alle “risorse naturali”, che già implicavano un insieme ristretto di oggetti rispetto all’ambiente nel suo complesso, e denotavano un approccio marcatamente antropocentrico, il secondo comma precisa ulteriormente, identificando alcune componenti ambientali definite.

Sono invece esplicitamente esclusi dalla disciplina del danno ambientale: i detrimenti provocati all’ambiente nel contesto di un conflitto armato, da fenomeni naturali eccezionali ed incontrollabili; i rischi di incidenti nucleari (regolati da strumenti europei ed internazionali); ai danni cagionati durante lo svolgimento di attività necessarie quali la difesa nazionale, la sicurezza internazionale o la protezione dalle calamità naturali; i danni causati da un’emissione, un evento o un incidente verificatisi prima della data di entrata in vigore della disciplina sancita dal codice; i danni in relazione ai quali siano trascorsi più di trent’anni dall’emissione, dall’evento o dall’incidente che li ha causati; i danni costituiti da inquinamento diffuso, ove non sia in alcun modo possibile accertare un nesso causale tra il danno e l’attività di singoli operatori (art. 303).

Ove invece trovi applicazione l’istituto del danno ambientale, il codice apre due vie, o meglio, due procedimenti. Il primo è deputato alla prevenzione e al ripristino del danno ambientale (Titolo II), il secondo invece al risarcimento del danno (Titolo III)<sup>386</sup>.

La procedura di prevenzione e ripristino del danno ambientale è stata introdotta dal codice dell’ambiente, in quanto, come si ricorderà<sup>387</sup>, l’art. 18 della l. n. 349/1986 nulla diceva in merito alla prevenzione. Essa risponde all’esigenza di predisporre, anche per una fattispecie quale quella di danno, che per sua natura è già realizzato, un’ipotesi di anticipazione della tutela, al fine di scongiurare, ove possibile, il concretizzarsi dell’evento lesivo.

Presupposto di operatività dell’istituto è appunto la “minaccia imminente” di danno, intesa come “*il rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale*” (art. 302, n. 7). In tale caso, l’operatore<sup>388</sup> è tenuto, entro ventiquattro ore, a darne comunicazione alle autorità competenti (Comune, Provincia, Regione, nonché al Prefetto della Provincia), e ad adottare a proprie spese le misure di prevenzione e messa in sicurezza necessarie (art. 304). La mancata comunicazione tempestiva è oggetto di sanzione amministrativa pecuniaria, commisurata ad ogni giorno di ritardo<sup>389</sup>.

Il Ministro dell’ambiente, a cui il Prefetto deve riferire ogni comunicazione di minaccia di danno, può richiedere informazioni ulteriori, imporre misure specifiche a fini di prevenzione, e può eventualmente intervenire d’ufficio (art. 304, comma 3). Il Ministro dell’ambiente può inoltre adottare le misure necessarie nei

---

<sup>386</sup> *Ibidem*, p. 103. Cfr. anche P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 298.

<sup>387</sup> *Ivi*, Capitolo 1, paragrafo 1, sottoparagrafo 4.

<sup>388</sup> Per “operatore” si intende “qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un’attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell’autorizzazione a svolgere detta attività.” Art. 302, n. 4.

<sup>389</sup> L’importo può variare da 1.000€ a 3.000€ per ogni giorno di ritardo (art. 304, comma 2). Si tratta di un *unicum* nel generale assetto sanzionatorio in materia ambientale. Cfr. SPINA, G. *Pericolo di danno ambientale, sanzioni amministrative*, nota a Cass. civ., sez. II, 5 dicembre 2023, n. 34000, in *Ambiente & sviluppo*, 5/2024.

casi in cui l'operatore sia inadempiente, non sia individuabile, o, sebbene individuato, si tratti di un soggetto che non è tenuto a sopportare i costi delle misure (art. 304, comma 4)<sup>390</sup>.

Questo stesso procedimento amministrativo può essere applicato anche se il danno si è verificato, su iniziativa del gestore che desidera adoperarsi in tempi ridotti per scongiurare l'azione di risarcimento.

Il gestore che si avveda del verificarsi di un danno ambientale è tenuto a comunicare tempestivamente alle autorità tutte le informazioni utili ad una fedele rappresentazione dell'avvenuto, nonché a mettere in atto tutte le misure in grado di contenere, controllare o eliminare qualsiasi fattore di danno, allo scopo di prevenire o limitare ulteriori pregiudizi ambientali ed effetti nocivi per la salute umana o ulteriori deterioramenti ai servizi (art. 305, comma 1). In questo senso, anche il procedimento di ripristino risponde ad un'ottica preventiva, solo che è limitato agli effetti ulteriori che potrebbero derivare dal danno se non ci si adopera per arginarlo.

Anche in questo caso, al Ministro deve essere data immediata comunicazione del danno, in modo che egli possa esercitare i poteri di ordinanza per coordinare l'azione dell'operatore, oppure direttamente sostituirvisi qualora si riveli inadempiente.

Le prerogative del Ministro dell'ambiente nel procedimento di prevenzione e ripristino del danno ambientale sono dunque molto ampie, e includono: accertare l'esistenza di una minaccia all'ambiente; stabilire le misure necessarie per la prevenzione o il ripristino; prescrivere le modalità attuative delle misure cui è tenuto l'operatore; definire l'entità dei costi da sostenere; disporre l'esecuzione delle misure e degli interventi in caso di inadempienza del gestore; ordinare il recupero delle spese eventualmente sostenute<sup>391</sup>.

Alternativa al procedimento di prevenzione e ripristino è, come accennato *supra*, il risarcimento del danno ambientale.

Il risarcimento può essere considerato il rimedio di carattere generale predisposto dal codice contro il danno ambientale, essendo anche il più risale nella disciplina. Nella sua prima formulazione però, il risarcimento era unicamente equitativo, ed assolveva una funzione punitivo-repressiva<sup>392</sup>. Tale assetto non era stato del tutto abbandonato dal codice, che pure recepiva una nuova direttiva europea (2004/35/CE). Proprio per le discrepanze tra l'istituto predisposto dal legislatore europeo ed il suo recepimento nel codice dell'ambiente, nel 2008 e nel 2012 la Commissione Europea ha avviato due procedure

---

<sup>390</sup> In questi casi, il Ministro approva la nota delle spese, con diritto di rivalsa esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, ove questo venga individuato entro il termine di cinque anni dall'effettuato pagamento.

<sup>391</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 300.

<sup>392</sup> Cfr. E. MOSCATI, *Dall'art. 18 alle modifiche del t.u. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale?* cit., p. 585. L'autore evidenzia che le modifiche introdotte su impulso dell'Unione Europea hanno comportato uno stravolgimento del sistema della responsabilità ambientale: "non vi è più un diritto dello Stato ad esigere il risarcimento del danno, ma un obbligo del responsabile a provvedere direttamente all'eliminazione delle conseguenze dell'atto dannoso" (p. 604). Tale rivoluzione segna la differenza strutturale rispetto alla responsabilità aquiliana, dove il risarcimento può essere, e molto spesso è, per equivalente.

di infrazione contro l'Italia. In risposta, il legislatore nazionale ha modificato il testo del codice dell'ambiente introducendo prima (con d. l. n. 135/2009) un criterio di preferenza per la riparazione in forma specifica, ed eliminando poi (con l. 97/2013) ogni riferimento al risarcimento per equivalente<sup>393</sup>.

Il risarcimento del danno ambientale può essere perseguito tramite due vie alternative: la procedura amministrativa in "autotutela", o l'azione di risarcimento in forma specifica.

Per quanto attiene la procedura amministrativa, essa è appannaggio del Ministro dell'ambiente, che effettua l'istruttoria (art. 312), anche esercitando poteri di accesso e avvalendosi di consulenza tecniche (conformemente alle norme generali di cui alla l. n. 241/1990); procede all'accertamento del danno<sup>394</sup>; emana un'ordinanza immediatamente esecutiva con cui ingiunge al responsabile il ripristino ambientale (art. 313, comma 1)<sup>395</sup>. Se il responsabile non ottempera la prima ordinanza, il Ministro procede a determinare il costo del ripristino integrale, ed emana una seconda ordinanza che ingiunge il pagamento della somma calcolata (art. 313 comma 2). Questa ingiunzione non costituisce un risarcimento per equivalente, ma un rimedio di rivalsa o surrogazione per l'inadempimento. Le somme rimosse devono essere destinate integralmente alla realizzazione delle misure di riparazione.

L'ordinanza del Ministro può essere impugnata dal suo destinatario da-

---

<sup>393</sup> La dottrina ha ravvisato che il codice, avendo eliminando il riferimento al risarcimento per equivalente, ha "dovuto" mantenere una molteplicità di forme di riparazione, disposte in ordine preferenziale, atte a non vanificare del tutto la tutela qualora il ripristino allo stato originale del sito non sia realizzabile (art. 311, comma 2). Esse sono elencate all'Allegato 3. La riparazione "primaria" è il ripristino integrale della risorsa naturale danneggiata. La riparazione "complementare" consiste nella ricostruzione, anche in un sito alternativo, di un livello di risorse naturali e/o servizi analogo a quello che si sarebbe ottenuto se il sito danneggiato fosse tornato alle condizioni originarie. Infine, la riparazione "compensativa", praticabile solo ove le prime due non fossero realizzabili, include qualsiasi azione intrapresa per compensare la perdita temporanea di risorse e/o servizi naturali, inclusi ulteriori miglioramenti alla specie e agli habitat naturali protetti o alle acque nel sito danneggiato o in un sito alternativo. Si noti che nessuna di queste forme di riparazione è assimilabile al risarcimento per equivalente. Cfr. F. BONELLI, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al t.u. 152/2006*, in *Rivista del commercio internazionale*, 1/2014, p. 3.

<sup>394</sup> Si noti che non si tratta di un accertamento di tipo giudiziale, basato sul contraddittorio. L'istruttoria effettuata dal Ministro, per quanto puntuale e regolata, non è gravata dall'onere della prova, che, nel procedimento amministrativo, ricade in senso negativo sull'operatore, che deve dimostrare di non aver cagionato il danno (per interruzione del nesso causale tra la sua condotta e l'evento lesivo, o per l'assenza di dolo o colpa nei casi di cui all'art. 298 bis, comma 1).

<sup>395</sup> Questo procedimento era stato accolto con favore perché percepito come uno strumento più snello per consentire interventi di riparazione più rapidi e meno costosi. Tuttavia, a livello di elaborazione dottrinale, sono emerse alcune criticità: in primo luogo, la perplessità sulla competenza del Ministro a emanare l'ordinanza, in deroga al principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico e attività gestionale; in secondo luogo, la possibile sovrapposizione dell'istruttoria ministeriale con le indagini dell'autorità giudiziaria. Cfr. F. BENEDETTI, *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 3/2016, pp. 203 ss., spec. pp. 204-206.

vanti ad un giudice amministrativo, nonché tramite ricorso giustiziale in opposizione o straordinario al Presidente della Repubblica (art. 310, comma 4)<sup>396</sup>.

Per quanto attiene invece l'azione giudiziale, essa non può essere proposta dal Ministro che ha già emesso l'ordinanza, essendo le due vie alternative. Ove decida di optare per l'azione, il Ministro dell'ambiente la esercita citando il responsabile davanti al giudice ordinario, che detiene la giurisdizione in materia di danno ambientale (art. 311 comma 1). Solo il Ministro possiede la legittimazione ad agire, che gli è attribuita *ex lege* come straordinaria, o istituzionale pubblicistica. Ciò lo grava del potere/dovere di agire in giudizio per il ristoro del danno ambientale: lo Stato deve infatti rendere conto alla popolazione, dal punto di vista politico, della sua eventuale inazione.

Non sono più legittimati ad esercitare l'azione, a seguito dell'abrogazione dell'art. 18 della legge n. 349/1986, le associazioni ambientaliste riconosciute, le Regioni e gli enti locali, che però mantengono un generico potere di sollecito dell'azione ministeriale (art. 305). La riserva della legittimazione ad agire in capo esclusivo allo Stato è stata confermata dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 126 del 2016, che l'ha ritenuta coerente con la necessità di garantire uniformità e unitarietà nella tutela, data la natura diffusiva dei problemi ecologici<sup>397</sup>.

Le Regioni e gli enti locali mantengono comunque la legittimazione ad agire in sede civile - non già per danno ambientale, ma *ex art.* 2043 c.c. - per la mentare danni arrecati al patrimonio, alla salute pubblica, o alla loro immagine. Similmente, le associazioni ambientaliste possono costituirsi parte civile nel processo penale per ottenere il ristoro dei danni patiti direttamente dall'associazione, sempre ai sensi l'art. 2043 c.c. Entrambe le categorie di soggetti mantengono comunque la legittimazione a ricorrere in via amministrativa per gli atti adottati dal Ministro in violazione delle norme ambientali, incluso il suo silenzio-inadempimento, nonché a richiedere il risarcimento dei danni causati dal ritardo nell'adozione delle misure di prevenzione, precauzione e contenimento del danno (art. 310, comma 1)<sup>398</sup>.

---

<sup>396</sup> L'eventuale ricorso al T.A.R. crea uno slittamento della giurisdizione, che sarebbe del giudice ordinario per l'azione di risarcimento esercitata dal Ministro, ma è del giudice amministrativo se il responsabile ricorre per l'annullamento dell'ordinanza. Cfr. N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 106.

<sup>397</sup> Cfr. U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 1/2018, p. 246, spec. pp. 253 e ss.

<sup>398</sup> Il modificato assetto relativo alla legittimazione ad agire per il danno ambientale, che ha lasciato parte della dottrina insoddisfatta, acquisisce significato se lo si osserva alla luce della funzione che si attribuisce alla responsabilità. Se, come è ormai stato chiarito, alla responsabilità ambientale si attribuisce una funzione prevalentemente riparatoria, allora è coerente che l'unico legittimato sia il Ministero, quale titolare della funzione amministrativa di recupero e ripristino delle risorse, nonché istituzione in grado di assicurare criteri di uniformità e unitarietà nella tutela. Si può poi guardare alle utilità che possono essere perseguite dall'azione di responsabilità: le utilità collettive possono essere soddisfatte nell'azione per danno ambientale, che mira a restituire alla collettività il sito nelle condizioni in cui era prima dell'evento lesivo; le eventuali utilità individuali lese dal danno trovano invece la loro collocazione naturale nell'azione risarcitoria civile. La responsabilità per danno ambientale resta comunque l'istituto speciale, da applicare in via prioritaria, ricorrendo al prestito della responsabilità aquilana solo in via succedanea. Nodo



Come accennato, la giurisdizione per l'azione di danno ambientale è del giudice ordinario, anche penale, se è stata esercitata l'azione dal pubblico ministero, ed il Ministro si sia costituito come parte civile (art. 311, comma 1). Lo stesso vale per le azioni risarcitorie promosse da soggetti privati avverso lesioni individuali che il danno ambientale ha prodotto a beni giuridici diversi dall'ambiente (art. 313, comma 7). Passa invece al giudice amministrativo nei casi di ricorso degli enti territoriali ed associazioni legittimate (art. 310), nonché dell'interessato (art. 316), avverso i provvedimenti adottati dal Ministro, o adottati con ritardo, o ancora omessi.

Ove invece il responsabile dell'evento lesivo sia soggetto alla giurisdizione contabile, il Ministro comunica i fatti alla Procura della Corte dei Conti, che procede poi per il risarcimento del danno erariale (art. 313, comma 6).

Le recenti modifiche al codice dell'ambiente hanno sensibilmente modificato la responsabilità per danno ambientale, che in origine rispondeva in modo lineare al principio "chi inquina paga", e ora appare invece maggiormente ispirata alla prevenzione e all'eliminazione del danno. Secondo Moscati, si configurerebbe proprio come una responsabilità "di fare"<sup>399</sup>. Il principio paradigmatico dell'istituto potrebbe essere ora formulato come "chi non previene, e quindi inquina, argina e ripara".

In questo senso, è significativo, oltre all'eliminazione del risarcimento per equivalente, il coordinamento dell'istituto del danno ambientale con la procedura di bonifica e ripristino dei siti inquinati.

All'art. 313, il legislatore sancisce che *"Qualora all'esito dell'istruttoria di cui all'articolo 312 sia stato accertato un fatto che abbia causato danno ambientale ed il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della Parte Quarta del presente decreto (n.d.r. la bonifica del sito contaminato) oppure ai sensi degli articoli 304 e seguenti, il Ministro dell'ambiente, con ordinanza immediatamente esecutiva, ingiunge a coloro che, in base al suddetto accertamento, siano risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine fissato."*

Appare cioè che la bonifica, ed il ripristino conseguente, costituiscano l'ipotesi ordinaria di gestione degli inquinamenti ambientali, mediante l'attivazione del procedimento di competenza regionale (artt. 239-253). Dall'altro lato, il procedimento ministeriale per danno ambientale assolve sia una funzione anticipatoria e cautelare, quando è attivato a fini di prevenzione (artt. 304-310), che ripristinatoria e (forse ancora?) sanzionatoria, quando invece la contaminazione non sia stata tempestivamente denunciata e contrastata dal responsabile<sup>400</sup>.

---

cruciale della disciplina resta l'equilibrio tra tutela collettiva ed individuale degli interessi ambientali, che va sciolto evitando duplicazioni risarcitorie e salvaguardando l'efficacia della riparazione ambientale. Così U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, cit., spec. pp. 263 e ss.

<sup>399</sup> Cfr. E. MOSCATI, *Dall'art. 18 alle modifiche del t.u. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale?* cit., p. 604.

<sup>400</sup> Cfr. P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 303.

13. *Le principali semplificazioni amministrative degli ultimi anni: il decreto semplificazioni Covid e il decreto semplificazioni P.N.R.R.*

Il biennio 2020-2021 è stato segnato dall'evento pandemico, nonché dalla conseguente crisi economica. Per reagire alla situazione di emergenza sono stati adottati una moltitudine di provvedimenti, concernenti in grande parte l'amministrazione pubblica, tali da modificare la conformazione sostanziale del diritto pubblico in un modo fino ad allora estraneo alla tradizione italiana<sup>401</sup>.

Le direttrici seguite dalle politiche d'urgenza messe in atto possono essere ricondotte a due finalità: la gestione della pandemia da un lato, e la ripresa economica a seguito della crisi, dall'altro. La distinzione tra le due è utile all'interprete, ma non va intesa in senso troppo rigido, essendo i due fenomeni eziologicamente connessi e parzialmente sovrapposti dal punto di vista temporale.

Le specifiche materie interessate dalla riforma<sup>402</sup> sono state oggetto di modifiche sia dal punto di vista della disciplina generale, cioè di organizzazione delle funzioni amministrative, gestione del personale, scansione dei procedimenti, che dal punto di vista speciale, tramite l'introduzione di strumenti ed istituti *ad hoc*, deputati a servire scopi nuovi, divenuti imperativi con l'avvento dell'emergenza<sup>403</sup>.

Ai fini di questo elaborato sarà sufficiente esaminare come i due decreti in questione abbiano influenzato la disciplina ambientale vigente, così come era stata oggetto di analisi nel paragrafo precedente<sup>404</sup>.

Il d. l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020, ha apportato modifiche agli istituti ambientali seguenti: valutazione di impatto ambientale, (art. 50, comma 1, art. 51); provvedimento unico ambientale (art. 50, comma 1, lett. *n* e *o*); bonifica dei siti contaminati (artt. 52, 53).

Le modifiche relative alla procedura di VIA si giustificano alla luce dello scopo di incentivare l'iniziativa economica, in un paese in stato di emergenza e con una pesante crisi economica alle porte, pur senza sacrificare eccessivamente la tutela dell'ambiente e gli obiettivi di transizione ecologica<sup>405</sup>. Le novità introdotte dalla riforma hanno ambiti applicativi differenti: talune hanno valenza generale, e dunque si applicano a tutti i procedimenti di VIA, altre invece sono previste solo per la disciplina speciale di valutazione di impatto di progetti e opere necessari per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (c. d. P.N.I.E.C.)<sup>406</sup>.

Dal punto di vista della disciplina generale della valutazione di impatto ambientale, le modifiche principali hanno ad oggetto il grado di definizione del

---

<sup>401</sup> Cfr. A. AVERARDI, A. DI MARTINO, C. FRANCESCHINI, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, F. SPANICCIATI, V. TURCHINI, *Cronache amministrative 2020-2021*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, 3/2022, p. 815

<sup>402</sup> Pare opportuno elencare: finanza pubblica, patrimonio pubblico, contratti pubblici, responsabilità erariale, giustizia amministrativa, finanziamento degli enti locali, sicurezza pubblica, sanità, lavoro privato, finanza privata, cultura e turismo, servizi pubblici, lavori pubblici, ambiente. *Ibidem*, p. 815.

<sup>403</sup> *Ibidem*, p. 816.

<sup>404</sup> *Ivi*, Capitolo I, paragrafo 2.

<sup>405</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giur. it.*, 5/2021, p. 1264.

<sup>406</sup> Alla seconda categoria si fa solamente cenno, essendo superflua allo scopo del presente elaborato. Per integrazioni, cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1264.

progetto sottoposto all'autorità, e le condizioni ambientali apposte al provvedimento finale.

Un aspetto complesso del procedimento di VIA è rappresentato dalla presentazione del progetto, che deve essere quanto più completa possibile, pena il rigetto della domanda. La disciplina codicistica stabiliva una serie di requisiti che dovevano necessariamente figurare al fine della corretta valutazione della domanda, ed imponeva che il progetto fosse presentato alla commissione nella sua forma definitiva. La riforma ha invece introdotto la possibilità di presentare un progetto "di fattibilità" (come definito dall'art. 23, commi 5 e 6, d.lgs. 18 aprile 2016), in una forma leggermente semplificata, per ridurre parzialmente l'onere del proponente, pur mantenendo un livello di accuratezza ed affidabilità delle informazioni fornite ai fini della valutazione.

Per evitare che con il progetto di fattibilità sia approvato un progetto che poi non viene realizzato in modo puntuale, vanificando lo scopo stesso dell'istituto, il legislatore ha disposto una novità relativa alle condizioni ambientali apposte al provvedimento, che possono ora essere anche "*le linee di indirizzo da seguire nelle successive fasi di sviluppo progettuale delle opere per garantire l'applicazione di criteri ambientali atti a contenere e limitare gli impatti ambientali significativi e negativi o incrementare le prestazioni ambientali del progetto*" (art. 5, lett. o *quater*, d. l. 76/2020).

Sempre in merito al grado di definizione del progetto, il codice prevedeva un momento di dialogo tra l'autorità ed il proponente, formalizzata tramite la richiesta di chiarimenti, che serviva ad indirizzare progressivamente il proponente a fornire esattamente le informazioni necessarie alla valutazione. Una volta ricevute, l'autorità aveva trenta giorni per esprimersi sulla completezza della documentazione ricevuta. La riforma ha mantenuto la modalità integrativa descritta, ha stato aggiunto che la documentazione fornita dal proponente deve comprendere una proposta di elaborati progettuali in formato elettronico, ma ha eliminato il termine di trenta giorni. Inoltre, è ora disposto che l'autorità si esprima sulle integrazioni con un atto che è ora qualificato come parere<sup>407</sup>.

Per quanto le novità introdotte si muovano in quella direzione, la riforma non risolve del tutto l'annoso problema della completezza delle informazioni fornite<sup>408</sup>, che costituisce nella prassi un onere ancora gravoso in capo al richiedente.

Relativamente all'aspetto procedurale vero e proprio, le modifiche hanno interessato prevalentemente la disciplina dei termini, nel tentativo di accelerare il procedimento. Questi risultano generalmente, seppur con qualche eccezione, dimezzati: ove prima era previsto un termine di novanta giorni (o sessanta, nel caso delle osservazioni del pubblico), esso è portato a quarantacinque; ove il termine era di quarantacinque giorni, è portato a trenta; ove era di trenta è portato a quindici.

---

<sup>407</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1265.

<sup>408</sup> Vivani rileva che forse sarebbe stata più efficace sul punto una "previsione che imponesse il medesimo livello di dettaglio progettuale richiesto nella procedura autorizzativa nell'ambito della quale la valutazione di impatto ambientale si inserisce come endoprocedimento, fermo sempre il principio per cui l'elaborato progettuale deve essere tale da consentire la compiuta valutazione dei contenuti dello studio di impatto ambientale", così in *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1266.

All'adozione del provvedimento di assoggettabilità e poi di vera e propria valutazione si dovrebbe quindi pervenire nella metà del tempo previsto originariamente dalla normativa codicistica, salvo che, per casi di eccezionale complessità, l'autorità non disponga una proroga, per una sola volta e per un periodo non superiore ai venti giorni (che nella disciplina precedente corrispondeva a trenta giorni).

I termini per la conclusione del provvedimento si intendono perentori ai sensi degli artt. 2, commi da 9 a 9 *quater*, e 2 *bis*, della l. n. 241/1990. La riforma aggiunge però che, in capo all'organo deputato dal codice, viene attribuito un potere sostitutivo da attivarsi qualora il termine per la conclusione del provvedimento sia spirato inutilmente. In tale eventualità, l'autorità, sentito il parere che deve ottenere dall'ISPRA entro trenta giorni, si esprime in via definitiva sulla VIA entro il termine di ulteriori trenta giorni<sup>409</sup>.

La riduzione dei termini ha coinvolto anche la disciplina del provvedimento unico ambientale, o P.U.A., regolato dagli artt. 27 (P.U.A. di competenza statale) e 27 *bis* (P.U.A. di competenza regionale), d. lgs. n. 152/2006, per cui è ora previsto che, entro cinque giorni dalla verifica della completezza delle informazioni, l'autorità indice la conferenza di servizi decisoria già prevista dalla normativa vigente. Il legislatore delegato ha provveduto inoltre alla razionalizzazione e allo snellimento del procedimento per l'ottenimento del provvedimento unico ambientale<sup>410</sup>.

Anche la disciplina di bonifica dei siti inquinati è stata toccata dalla semplificazione, che ne introduce le modifiche agli artt. 52 e 53. L'art. 52 ha introdotto un nuovo articolo nel codice dell'ambiente, il 242 *ter*. Con l'intento di non paralizzare lo sviluppo e la crescita economica, il nuovo articolo prevede che, anche nei siti oggetto di bonifica, a condizione che ciò non pregiudichi l'esecuzione o la realizzazione integrale della bonifica, possano comunque essere realizzate alcune categorie di opere<sup>411</sup>. Si dovrebbe così raggiungere il doppio beneficio di consentire il completamento di reti infrastrutturali, ed evitare l'abbandono totale delle aree oggetto di bonifica, anche in prospettiva di renderlo produttivo per il futuro, ad esempio con "*impianti per la produzione energetica da fonti rinnovabili*"<sup>412</sup>.

È introdotta la possibilità di accelerare il procedimento di bonifica in corso d'opera, espungendo dal procedimento in corso le zone dove le indagini preliminari attestino concentrazioni di inquinanti al di sotto della soglia prescritta. Ove ciò si realizzi, il procedimento di bonifica si conclude con le modalità previste dal codice per l'ambiente, in maniera differenziata per bonifiche di siti di interesse nazionale (art. 252, comma 4 *bis*), e per gli altri siti (art. 242, comma

---

<sup>409</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1267; A. AVERARDI, A. DI MARTINO, C. FRANCESCHINI, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, F. SPANICCIATI, V. TURCHINI, *Cronache amministrative 2020-2021*, cit., p. 860.

<sup>410</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1270.

<sup>411</sup> Si tratta di adeguamenti per la sicurezza sul lavoro, manutenzioni, opere lineari di pubblico interesse, impianti da fonti rinnovabili, sistemi di accumulo, termoelettrici riconvertiti o con riduzione di impatto, opere PNIEC.

<sup>412</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2021, p. 3.

2)<sup>413</sup>.

È inoltre previsto, in modo finora inedito, che la certificazione di avvenuta bonifica possa essere “parcellizzata” in base alla singola matrice ambientale suolo, ove si accerti che non sussista alcun rischio di contaminazione con altre matrici, quali le acque sotterranee<sup>414</sup>.

Ulteriore elemento di innovazione, e il più consistente dal punto di vista procedimentale, consiste nel fatto che la valutazione del rispetto delle condizioni per la realizzazione degli interventi nei siti di bonifica possa essere demandata all'autorità competente anche nei procedimenti autorizzatori o di VIA, e non più solo nel procedimento di bonifica (nuovo art. 242 *ter*, comma 2)<sup>415</sup>.

Per quanto attiene nello specifico la disciplina della bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN), le modifiche introdotte dall'art. 53 all'art. 252 del codice ambiente mirano a velocizzare e rendere più flessibili le procedure. La riforma prevede l'avvio del procedimento con un'indagine preliminare, condotta collaborativamente con l'ARPA territorialmente interessata o, in caso di inerzia, con l'ISPRA, che vanno completate entro termini brevi. Se i risultati non evidenziano superamenti delle concentrazioni soglia, il procedimento può concludersi con autocertificazione e controlli provinciali a tempo determinato.

È stata aggiunta una procedura alternativa che consente di presentare direttamente al Ministero i risultati dei rilevamenti e dell'analisi di rischio, ottenendo in tempi brevi l'approvazione e le condizioni per il progetto di bonifica. Infine, viene prevista la possibilità di una “certificazione progressiva” di avvenuta bonifica per suolo, sottosuolo e materiali di riporto, prima della completa bonifica della falda, purché un'analisi di rischio dimostri l'assenza di pericoli residui. L'impostazione appena descritta è pensata per favorire il recupero e la riqualificazione tempestiva di ampie aree contaminate, che tipicamente costituiscono SIN<sup>416</sup>.

Il d. l. 77/2021, anche detto decreto “semplificazioni *bis*”, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, ha introdotto rilevanti novità in materia ambientale, incidendo su diversi istituti disciplinati dal codice dell'ambiente, con l'obiettivo di garantire maggiore celerità e certezza procedimentale, in particolare nell'attuazione degli interventi connessi al P.N.R.R. e P.N.I.E.C.<sup>417</sup>.

In primo luogo, è stata oggetto di riforma la disciplina della valutazione di impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica. Per i progetti ricompresi nei piani sopra indicati, è stato fissato un termine massimo di centotrenta giorni per la conclusione delle procedure di VIA, prevedendo altresì l'istituzione di una commissione tecnica dedicata (art. 17, d. l. 77/2021), dotata di

---

<sup>413</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1270.

<sup>414</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, cit., p. 28.

<sup>415</sup> Cfr. VIVANI, C. *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1271.

<sup>416</sup> Cfr. C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, cit., p. 1272.

<sup>417</sup> L'art. 18, d. l. 77/2021, sancisce che tali progetti “costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti”. Essi sono elencati all'Allegato I *bis*, introdotto dal decreto nel codice dell'ambiente, al fine di identificare con chiarezza il campo d'applicazione di questo regime semplificato ed accelerato.

poteri sostitutivi in caso di inerzia e affiancata dal coinvolgimento del Ministero della cultura per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Sono stati introdotti snellimenti anche per la VAS (art. 28, d. l. 77/2021), con riduzione dei termini per la presentazione di osservazioni (da quarantacinque a trenta giorni) e con la possibilità per l'autorità competente di richiedere chiarimenti al proponente entro scadenze prefissate, senza incidere sui tempi complessivi del procedimento.

Importante novità risiede anche nell'introduzione del c.d. interpello ambientale, ossia una procedura di consultazione preventiva e cooperativa, tra il Ministero dell'ambiente e altri interlocutori selezionati (in primo a livello istituzionale<sup>418</sup>) secondo la loro concreta funzione connessa alla corretta applicazione della norma ambientale<sup>419</sup>.

Sono introdotte deroghe alla disciplina generale, in casi di eccezionale urgenza, tramite l'estensione dell'applicabilità ai progetti P.N.R.R. e P.N.I.E.C. del procedimento di esenzione da VAS e VIA previsto all'art. 6, comma 1, del codice dell'ambiente<sup>420</sup>.

Anche le attribuzioni degli enti locali nei procedimenti relativi a queste categorie di opera sono state scansionate in termini più brevi. Così è dimostrato ad esempio dal termine di trenta giorni attribuito alle Regioni per esprimere la loro intesa in merito all'esproprio per pubblica utilità, all'esito della positiva conclusione della conferenza di servizi, al fine di consentire all'autorità competente il rilascio del provvedimento finale (art. 18 *bis*, d. l. 77/2021).

In tema di monitoraggio ambientale, il decreto ha rafforzato l'art. 18 del codice dell'ambiente, introducendo tempistiche vincolanti per l'espletamento delle attività di controllo sulle opere già soggette a VIA, e imponendo all'autorità competente l'obbligo di pronunciarsi entro 30 giorni sugli esiti del monitoraggio e sulle eventuali misure correttive da adottare.

Alcune modifiche sono state introdotte anche relativamente al provvedimento unico ambientale (art. 22, d. l. 77/2021), con l'obiettivo di razionalizzare ulteriormente l'istituto, soprattutto permettendo l'acquisizione tramite lo stesso di un catalogo maggiore di autorizzazioni, intese, pareri e nulla osta, qualora siano soddisfatti in seno alla conferenza di servizi decisoria i requisiti tecnici richiesti ai fini dei singoli procedimenti.

Il decreto semplificazioni *bis* affronta anche il tema dell'implementazione delle fonti di energia rinnovabili, accelerando le procedure per i relativi impianti di produzione (artt. 30 e 30 *bis*)<sup>421</sup>.

---

<sup>418</sup> L'interpello ambientale può essere attivato dagli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e comuni), dalle associazioni di categoria rappresentate nel CNEL e dalle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o comunque presenti in almeno cinque regioni. Cfr. E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione "consulente" in materia ambientale*, cit., p. 430.

<sup>419</sup> L'istituto si ispira all'interpello "improprio", già in uso nel sistema tributario e gius-lavoristico, che costituisce una forma di consulenza giuridica secondo cui alle amministrazioni è dato modo di consultarsi preventivamente, al fine di garantire l'appropriata ed uniforme applicazione di una norma. E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione "consulente" in materia ambientale*, cit., p. 431.

<sup>420</sup> Così dispone l'art. 18 *ter*, d. l. 77/2021.

<sup>421</sup> Cfr. A. AVERARDI, A. DI MARTINO, C. FRANCESCHINI, M. MAZZARELLA, C. RAMOTTI, F. SPANICCIATI, V. TURCHINI, *Cronache amministrative 2020-2021*, cit., p. 860.

In materia di economia circolare e gestione dei rifiuti, sono state apportate modifiche significative all'art. 184 *ter* del codice dell'ambiente, prevedendo una procedura autorizzatoria semplificata per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), subordinata al parere vincolante di ISPRA o delle ARPA competenti. È stata inoltre promossa la valorizzazione di flussi e materiali attraverso l'esclusione delle ceneri vulcaniche dalla disciplina sui rifiuti, la disciplina specifica per gli impianti mobili e la regolazione del trattamento di combustibili derivati da rifiuti<sup>422</sup>.

#### 14. *Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e procedimenti ambientali*

L'analisi degli strumenti statali in materia di governo del territorio e di tutela ambientale costituisce il presupposto indispensabile per comprendere la disciplina dettata a livello regionale. In questo ambito, infatti, si manifesta in modo paradigmatico la necessaria compresenza e interazione tra competenza statale e competenza regionale. Da un lato, lo Stato conserva la potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.); dall'altro, le Regioni esercitano la competenza concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.), sviluppando strumenti pianificatori coerenti con i criteri generali fissati a livello nazionale<sup>423</sup>.

A ciò si aggiunge la previsione, introdotta nel 2001 con la riforma del Tit. V, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza relativi all'allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, comma 1, Cost.), che ha contribuito a determinare un modello di pianificazione basato sull'intervento dei vari livelli amministrativi, ciascuno secondo le proprie competenze<sup>424</sup>.

Ne discende un quadro policentrico nel quale la pianificazione territoriale non può prescindere dai procedimenti amministrativi ambientali, che costruiscono i principali meccanismi di garanzia della compatibilità tra scelte di governo territorio e valori ambientali di rango costituzionale. In tal senso, la valutazione ambientale strategica, la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale non rappresentano solo vincoli procedurali, ma si configurano come strumenti di coordinamento tra le esigenze di sviluppo territoriale e gli obblighi di tutela ambientale imposti dall'ordinamento.

È all'interno di questo quadro che si collocano le due leggi della Regione Veneto oggetto di analisi: da un lato, la l. r. n. 11/2004, che ha ridisegnato in senso strutturale e operativo gli strumenti di pianificazione territoriale; dall'altro, la recente l. r. n. 12/2024, dedicata alla disciplina dei procedimenti amministrativi ambientali, destinata a integrare e specificare, sul piano regionale, le garanzie derivanti dalla normativa statale e comunitaria.

#### 15. *La normativa regionale del Veneto sulla pianificazione territoriale*

La gestione del territorio e la pianificazione territoriale, per lungo tempo, sono state disciplinate dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, che ha rappresentato il quadro normativo di riferimento per diversi decenni. In base a

---

<sup>422</sup> *Ibidem.*, p. 860.

<sup>423</sup> Cfr. A. SIMONATI, (a cura di) *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2024, p. 11.

<sup>424</sup> *Ibidem.*, p. 21.

tale legge, le competenze in materia erano frammentate tra i vari enti locali, ciascuno dotato di autonome attribuzioni pianificatorie, con il risultato di rendere difficoltosa la coordinazione tra i vari livelli.

In questo contesto, il Piano Regolatore Generale (PRG) si è affermato come lo strumento cardine della pianificazione urbanistica<sup>425</sup>. Con il tempo, anche in forza della sua sottoposizione a VAS, il piano regolatore è divenuto crocevia di una pluralità di interessi, senza tuttavia riuscire ad assolvere pienamente alla funzione programmatica che gli era attribuita.

Nel tempo, l'istituto del PRG è entrato progressivamente in crisi, a causa della sua eccessiva rigidità e dell'assenza degli adeguati strumenti di pianificazione sovracomunale<sup>426</sup>. La prassi ha dato prova di un ricorso sistematico alle varianti puntuali, tali da stravolgere la vocazione generale del piano e da comprometterne l'efficacia complessiva. Non essendo uno strumento idoneo a garantire un uso razionale del territorio, ne sono derivate criticità di particolare rilievo, quali la tendenza alla conurbazione intorno alle grandi città (emblematico il caso di Milano e della pianura padana). A ciò si aggiungeva l'arretratezza degli strumenti urbanistici di dettaglio e la rigidità del procedimento amministrativo previgente alla legge n. 241/1990<sup>427</sup>.

A partire dagli anni Novanta, si è dunque aperta una fase di radicale ripensamento dei modelli di pianificazione, con un crescente protagonismo delle Regioni nell'elaborazione di soluzioni innovative. Un elemento comune a molte esperienze regionali è stato l'abbandono del modello monolitico del PRG in favore di un sistema duale, fondato sulla compresenza di un piano strutturale, volto a definire gli indirizzi di lungo periodo, e di un piano operativo, finalizzato all'attuazione concreta e progressiva delle scelte pianificatorie. In questa direzione si è mossa anche la Regione Veneto, ponendo le basi per la riforma organica culminata con la legge regionale del 2004<sup>428</sup>.

La legge regionale del Veneto n. 11/2004 costituisce la riforma organica del sistema di gestione del territorio e pianificazione urbanistica regionale, mantenendo saldi i principi fondamentali della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, e recependo le innovazioni apportate dal Testo Unico dell'Edilizia<sup>429</sup>, nonché dalla riforma costituzionale del Titolo V<sup>430</sup>.

La legge in esame introduce una concezione innovativa di governo del

---

<sup>425</sup> Esso serviva in primo luogo a definire la zonizzazione, ossia la suddivisione del territorio in macro-aree morfologicamente o funzionalmente omogenee, e la localizzazione, vale a dire l'individuazione delle aree destinate a infrastrutture pubbliche o da assoggettare al regime del demanio collettivo. Ulteriori contenuti, che direttamente o indirettamente fondavano oggetto del PRG erano una generale ricognizione del patrimonio culturale non formalmente riconosciuto a livello nazionale come di interesse pubblico (e.g. centri storici, manufatti da sottoporre a recupero, zone di rispetto); le norme tecniche di attuazione del piano; la relazione illustrativa, ossia la base conoscitiva funzionale alla preparazione del piano; la programmazione commerciale della città, considerando che il piano influisce pesantemente sugli spazi destinati al commercio e sulla viabilità che permette di raggiungerli. Cfr. M. A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020, p. 106 e ss.

<sup>426</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>427</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>428</sup> *Ibidem* p. 112.

<sup>429</sup> D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>430</sup> L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.



territorio che supera la tradizionale visione meramente urbanistica. Essa valorizza un approccio integrato e sostenibile, in linea con i principi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile sanciti dalla Costituzione e dal diritto europeo.

Uno degli elementi più significativi riguarda la nuova gerarchia degli strumenti urbanistici: al vertice si colloca il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), con funzioni strategiche e prescrittive; a livello comunale il Piano di Assetto del Territorio (PAT) definisce le scelte strutturali di lungo periodo, mentre il Piano degli Interventi (PI), di natura operativa, consente l'attuazione progressiva e flessibile del PAT.

Accanto a questi strumenti, un ruolo centrale è attribuito alla dimensione negoziale della pianificazione. In particolare, la legge disciplina gli accordi di pianificazione (artt. 5, 7 e 15) e gli accordi pubblico-privati (art. 6). I primi si configurano come strumenti di cooperazione tra Regione, Province e comuni per definire congiuntamente le scelte strategiche e garantire la coerenza multilivello delle politiche territoriali<sup>431</sup>. La legge promuove infatti, accanto a quello ordinario previsto ex art. 14, un modello di "*confronto e concertazione*", realizzato con la conferenza di servizi, alla quale tutti gli enti coinvolti e i soggetti pubblici interessati partecipano e contribuiscono con le proprie osservazioni<sup>432</sup>.

I secondi, invece, consentono di integrare interessi pubblici e privati in un quadro di regole condivise: attraverso convenzioni o intese, i soggetti privati possono concorrere alla realizzazione di interventi coerenti con le previsioni pianificatorie, in cambio di benefici quali maggiori possibilità edificatorie o procedure più snelle. Questi accordi rafforzano il modello di *governance* partecipata, riducendo i conflitti e promuovendo soluzioni più flessibili ed efficienti.

La riforma si distingue anche per l'introduzione di semplificazioni procedurali<sup>433</sup>, sostituendo il vecchio modello del Piano Regolatore Generale (PRG) unico con il binomio PAT-PI, che garantisce maggiore adattabilità ai mutamenti del territorio, nonché con una serie di istituti ispirati alla condensazione delle procedure (e. g. la conferenza di servizi e lo Sportello unico), ed alla celerità (e. g. l'ampliamento del campo di applicazione dell'istituto del silenzio assenso nella disciplina della pianificazione territoriale)<sup>434</sup>.

Centrale è inoltre la previsione della valutazione ambientale strategica

---

<sup>431</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 40.

<sup>432</sup> Secondo l'art. 15 della legge è infatti previsto che il comune predisponga un accordo di pianificazione per la stesura del PAT (comma 2). L'accordo viene sottoscritto da tutti gli enti coinvolti e dagli altri soggetti pubblici interessati, e funge da direttrice per la redazione del piano vero e proprio (comma 3). Redatto il piano, esso viene pubblicato: da allora decorrono trenta giorni per le osservazioni di chiunque vi abbia interesse (comma 5). Decorso detto termine, il Comune indice una conferenza di servizi, nella quale gli enti coinvolti si esprimono sul piano e sulle osservazioni pervenute. Qualora si riscontri il consenso del Comune e della Provincia il piano si intende approvato ed è ratificato dalla giunta provinciale (comma 6). Il piano diventa efficace quindici giorni dopo la pubblicazione del provvedimento di approvazione e del relativo atto di ratifica della giunta provinciale, ed ha validità a tempo indeterminato (comma 7). Cfr. s. BELLOMIA, *Gli Accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 4-5/2008, p. 105.

<sup>433</sup> L'obiettivo è esplicitato all'art. 2, comma 2, lett. a), l. r. n. 11/2004.

<sup>434</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 34.

(art. 4), resa condizione essenziale per l'approvazione dei piani, in attuazione della direttiva europea 2001/42/CE.

La legge si coordina con la disciplina statale, in particolare con il D.P.R. n. 380/2001 in materia edilizia e, poi, con il d. lgs. 152/2006 sulle valutazioni ambientali, oltre che con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La distinzione tra piano strutturale (PAT) e piano operativo (PI) recepisce esperienze già adottate da altre Regioni<sup>435</sup>, rafforzando la coerenza con i criteri di flessibilità e decentramento promossi dal legislatore nazionale.

Rispetto al sistema previgente, la l. r. n. 11/2004 comporta innovazioni sostanziali: il superamento del PRG come unico strumento comunale, il riconoscimento del PTRC quale piano regionale cogente, l'integrazione della VAS nei processi decisionali, la valorizzazione degli accordi pubblico-privati e la maggiore attenzione al contenimento del consumo di suolo<sup>436</sup> e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente<sup>437</sup>.

In conclusione, la legge segna un passaggio decisivo verso un modello multilivello, flessibile e maggiormente accessibile di pianificazione, implementando il ruolo strategico della Regione e l'autonomia attuativa dei Comuni. Al tempo stesso, essa si inserisce nel quadro dei principi statali ed europei, ponendosi come una delle riforme più rilevanti nel panorama della legislazione urbanistica regionale italiana<sup>438</sup>.

#### 16. *La normativa regionale del Veneto sulle modificazioni ai procedimenti ambientali*

La l. r. n. 12/2024 segna un punto di svolta nella disciplina regionale delle valutazioni ambientali, raccogliendo in un unico testo organico le procedure di VAS, VIA, VINCA e AIA. Essa si colloca nel solco tracciato dalla l. r. n. 11/2004, che aveva ridefinito il sistema di pianificazione territoriale regionale introducendo la centralità della sostenibilità ambientale, e dalla l. r. n. 4/2016, che aveva disciplinato in modo frammentario la materia della VIA e delle competenze in materia di AIA<sup>439</sup>. La nuova legge del 2024 supera questa stratificazione normativa, procedendo a una razionalizzazione complessiva: abroga le disposizioni pregresse; centralizza e coordina le competenze tra Regione, Province e Comuni; istituisce organi tecnici stabili e, soprattutto, ricostruisce in modo unitario il rapporto tra pianificazione territoriale e tutela ambientale.

---

<sup>435</sup> Cfr. M. A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 112.

<sup>436</sup> A titolo meramente esemplificativo, si vedano le disposizioni di cui all'art. 8, comma 2 *bis* e art. 13, comma 1, lett. *f*.

<sup>437</sup> L'obiettivo di incentivazione della riqualificazione e del recupero edilizio è sancito come criterio generale all'art. 1 e all'art. 2, comma 1, lett. *b*. Ulteriore spinta in tema di rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo è stata data dalla l.r. Veneto 9 giugno 2017, n. 56, che ha tentato di stabilire un nesso programmatico tra i due fenomeni, seppur con risultati non del tutto soddisfacenti. Cfr. M. A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 115.

<sup>438</sup> Cfr. C. BENETAZZO, *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, cit., p. 80.

<sup>439</sup> Se la l. r. 11/2004 aveva rappresentato la riforma strutturale degli strumenti urbanistici regionali, integrando la VAS come condizione essenziale per l'approvazione dei piani, la l. r. n. 4/2016 si era limitata a interventi settoriali, con soluzioni applicative spesso disomogenee e oggetto di successive modifiche.

In questo senso, la l. r. 12/2024 si presenta come un vero e proprio codice regionale dei procedimenti ambientali, destinato a garantire certezza giuridica e coerenza sistemica, nonché a rafforzare la dimensione integrata della pianificazione e della protezione dell'ambiente, in conformità ai principi costituzionali e al diritto europeo.

Il primo capo della legge (artt. 1-3) si occupa di definire le finalità ed i principi della nuova disciplina. L'art. 1 delimita l'ambito di applicazione, identificandolo nelle procedure di VAS, VIA, VIncA e AIA.

Gli obiettivi verso cui tende il legislatore regionale sono esplicitati all'art. 2, in modo da orientare l'interpretazione delle norme che seguono. Essi corrispondono alla salvaguardia ed al miglioramento delle condizioni dell'ambiente, all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, alla partecipazione ai procedimenti amministrativi in materia ambientale, alla protezione della salute e alla promozione dei livelli di qualità della vita umana.

Al fine di inserire in modo coerente ed organico la nuova disciplina nell'ordinamento vigente, l'art. 3 elenca i principi comunitari e nazionali cui la novella si conforma<sup>440</sup>.

La legge pone dunque al centro un approccio integrato e sistematico delle quattro procedure ambientali, con chiaro richiamo ai principi costituzionali aggiornati dalla riforma del 2022.

Il secondo capo della novella (artt. 4-7), si occupano della valutazione ambientale strategica. Per quanto attiene definizione, finalità, oggetto e procedura dell'istituto, è fatto esplicito richiamo alla disciplina nazionale (d. lgs. n. 152/2006). L'art. 5 chiarisce che la legge regionale si applica alle Valutazioni ambientali di piani e programmi la cui approvazione compete alla Regione Veneto o agli enti locali.

Snodo centrale della disciplina regionale in materia di VAS è l'istituzione di una Commissione regionale VAS, con composizione interdirezionale e possibilità di avvalersi di consulenti esterni (art. 6).

L'art. 7 garantisce alla Giunta Regionale una relativa autonomia, fermo il rispetto della normativa comunitaria e nazionale, nella definizione di alcuni caratteri della VAS regionale, tramite l'emanazione di regolamenti attuativi. In particolare, detti regolamenti possono determinare una serie di criteri ulteriori per l'individuazione dei programmi da sottoporre a VAS, le modalità applicative della procedura, l'individuazione di adeguate forme di semplificazione, le modalità di quantificazione e corresponsione degli oneri a carico dei soggetti privati proponenti di piani e programmi (art. 7).

Rispetto alle norme previgenti<sup>441</sup>, si passa quindi da un rinvio *in toto* al codice dell'ambiente ad una disciplina regionale dotata di una certa autonomia.

Il terzo capo (artt. 8-13) disciplina la valutazione di impatto ambientale. Anche in questo caso, per definizione, finalità, oggetto e procedura si rinvia alla normativa statale, ossia al d.lgs. n. 152/2006.

L'art. 9 individua le autorità competenti, distinguendo tra Regione, Province e Città metropolitana di Venezia, sulla base di una ripartizione puntuale contenuta

---

<sup>440</sup> Nello specifico, è fatto richiamo a: artt. 69 e 191 TFUE; art. 37 Carta UE diritti fondamentali, artt. 9, 41 e 97 Cost., art. 8 l. r. 17 aprile 2012, n.1 (Statuto regionale); Parti Prima e Seconda d. lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente); l. n. 241/1990.

<sup>441</sup> Art. 4, l. r. n. 11/2004, ora abrogato dall'art. 25, c. 1, lett. b, l. r. n. 12/2024.

nell'Allegato A. La Regione conserva la competenza sui progetti di maggiore rilievo o con impatti interprovinciali, interregionali o transfrontalieri, oltre a quelli di preminente interesse regionale. Le Province e la Città metropolitana di Venezia esercitano invece la competenza sui progetti di minore rilievo, nel rispetto della medesima cornice normativa.

L'art. 10 prevede l'istituzione del Comitato tecnico regionale VIA, con funzioni istruttorie (in cui è coadiuvato dall'ARPAV) e composizione multidisciplinare, comprendente professionisti esperti in campi quali ambiente, urbanistica, beni culturali e paesaggio, mobilità, biodiversità, salute e altre materie rilevanti.

L'art. 11 affida alle Province e alla Città metropolitana il compito di istituire comitati tecnici equivalenti a livello territoriale.

Completano la disciplina l'art. 12, che richiama il regime sanzionatorio del codice dell'ambiente, e l'art. 13, che demanda alla Giunta regionale l'adozione di regolamenti attuativi volti a definire indirizzi, criteri organizzativi e modalità di monitoraggio e controllo.

Rispetto alla normativa previgente<sup>442</sup>, la legge del 2024 segna un passaggio dalla stratificazione di norme settoriali ad una disciplina organica e sistematica, con un chiaro riparto di competenze e un rafforzamento della componente tecnico-scientifica in sede di valutazione.

Il quarto capo (artt. 14-18) disciplina la valutazione di incidenza ambientale, in attuazione della direttiva *Habitat* (92/43/CEE), della normativa statale di recepimento (D.P.R. n. 357/1997) e delle Linee guida nazionali.

L'art. 15 regola le competenze, affidando in via generale alla Regione la funzione di autorità competente, con possibilità di delega a Province, Comuni, ARPAV e Veneto Agricoltura, purché detti soggetti siano dotati di adeguati requisiti tecnico-scientifici. Di rilievo la previsione del comma 10, che sancisce l'obbligo di espletare la VInCA secondo livelli progressivi di valutazione delle possibili incidenze, al fine di bilanciare le esigenze di sviluppo locale con la tutela della biodiversità e l'integrità dei siti Natura 2000.

L'art. 16 introduce un regime sanzionatorio autonomo, con sanzioni pecuniarie graduate a seconda della gravità della violazione e della rilevanza ecologica dell'area interessata.

L'art. 17 demanda ai regolamenti regionali la definizione delle modalità applicative, di coordinamento e di verifica dei requisiti degli enti delegati.

L'art. 18, infine, conferma i piani di gestione e le misure di conservazione dei siti Natura 2000 già previsti dalla l. r. n. 24/2012.

Anche per quanto attiene la VInCA, la legge del 2024 ha fornito un quadro unitario, abbandonando la frammentazione imposta dalla previgente molteplicità di fonti, nonché dai continui rinvii al D.P.R. n. 357/1997. Viene inoltre accentuato il ruolo di coordinamento attribuito alla Regione.

Il quinto capo (artt. 19-22) è dedicato all'autorizzazione integrata ambientale. La definizione e l'oggetto dell'istituto restano quelli del codice dell'ambiente (art. 19), mentre l'art. 20 ripartisce le competenze tra Regione e Province/Città metropolitana, con rinvio all'Allegato B per l'individuazione dei progetti e impianti di rispettiva competenza. La Regione conserva la titolarità sui progetti di maggiore rilievo e con impatti sovraprovinciali.

---

<sup>442</sup> L. r. n. 4/2016, ora abrogata ex art. 25, c. 1, lett. f, l. r. n. 12/2024.

La norma rafforza i poteri di verifica e controllo preventivo delle Province e della Città metropolitana, che si avvalgono dell'ARPAV per l'attività istruttoria. Particolarmente significativa la previsione di cui all'art. 20, comma 6, che attribuisce agli enti locali il potere di sospendere temporaneamente le attività autorizzate in caso di danno ambientale imminente, con successiva conferma della Regione. Il regime sanzionatorio è definito dall'art. 21, con rinvio agli artt. 29 *decies* e 29 *quaterdecies* d. lgs. n. 152/2006.

L'art. 22 affida alla Giunta Regionale l'adozione dei regolamenti attuativi, comprensivi di criteri per l'individuazione dell'autorità competente, modulistica uniforme, tariffe istruttorie e modalità di riscossione.

Rispetto alla disciplina previgente (in particolare L.R. n. 4/2016 e successive modifiche del 2023), la nuova legge introduce un assetto più lineare e unitario, rafforzando il coordinamento tra livelli di governo e la capacità di *enforcement* attribuita agli enti locali.

Il sesto capo (artt. 23-27) contiene norme di chiusura. Le norme più rilevanti sono quelle all'art. 23, che garantisce la continuità amministrativa, e l'art. 25 dispone una serie di abrogazioni<sup>443</sup>, eliminando così la stratificazione normativa.

L'elemento di rilievo fondamentale nell'analisi della legge in parola è l'operazione di razionalizzazione normativa. La l. r. n. 12/2024 si configura come un *corpus* unitario, che sostituisce e coordina la normativa stratificata degli ultimi quarant'anni, in coerenza con il codice dell'ambiente e con i principi costituzionali.

---

<sup>443</sup> Si tratta nello specifico di leggi regionali vigenti dal 1985 al 2023, tra cui l'art. 4 l. r. n. 11/2004, parti della l. r. n. 33/1985, la l. r. n. 4/2016 e la l. r. n. 27/2023.



## CAPITOLO II: LA TUTELA AMBIENTALE NELLA LEGISLAZIONE SPECIALE PER VENEZIA E LA SUA LAGUNA

*Premessa. Cosa si intende per legislazione speciale per Venezia?*

La prima considerazione utile quando si parla di leggi speciali consiste nel domandarsi: “speciali rispetto a cosa?”. Così aprono le proprie riflessioni sulla legislazione speciale per Venezia diversi studiosi<sup>1</sup>. La risposta risiede nella disciplina urbanistica generale del 1942, pensata per incentivare un modello di sviluppo votato all’espansione, e quindi inidonea a governare un centro storico dalle caratteristiche fisico-architettoniche pressoché immutabili come Venezia.

La necessità sempre più urgente di tutelare le caratteristiche urbanistiche ed ambientali, che rendono Venezia un centro storico unico al mondo, dimostrò l’inadeguatezza degli strumenti generali di pianificazione “dall’alto”, che avevano fallito i loro obiettivi, portando l’attenzione del pubblico prima, e del legislatore poi, verso un modello di regolamentazione urbanistica che potremmo definire “induttivo”, capace di muovere dal dettaglio e dalle specificità locali<sup>2</sup>.

La normativa speciale per Venezia che ora ci si appresta ad analizzare, propriamente inaugurata dalla legge n. 171/1973, ha tentato in varie misure di applicare questo capovolgimento, anche ripartendo dagli insegnamenti della tradizione giuridica della Serenissima, ma non è riuscita a superare una serie di ostacoli: in primo luogo, non è mai pervenuta alla sua completa applicazione<sup>3</sup>; in secondo luogo, non si può riscontrare una gestione veramente unitaria del “problema Venezia”, che avrebbe dovuto prestare uguale attenzione ai binomi ambiente-popolazione residente, nonché laguna-terraferma; in terzo luogo, va nominato il complesso assetto amministrativo che ha contribuito a creare<sup>4</sup>, entro il quale pare ancora difficile, all’interprete quanto all’operatore, trovare una vera *ratio*; infine, non ha del tutto superato le critiche subite in merito alla sua antidemocraticità<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. F. BENVENUTI, *Per una storia critica delle leggi speciali per Venezia*, 1978, in F. CORTESE, L. GAROFALO, (a cura di) F. BENVENUTI, *Venezia: arte, storia, diritto*. Pisa, 2024, pp. 409 e ss; e MALO, M. *Venezia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2000, presso <https://onelegale.wolterskluwer.it/document/venezia/94GI0000003805?searchId=3401578960&pathId=a90c0f2b529b88&offset=0>.

<sup>2</sup> BENVENUTI, F. *Per una storia critica delle leggi speciali per Venezia*, cit., p. 411.

<sup>3</sup> V. *infra* le questioni relative, ad esempio, al piano comprensoriale, o all’Autorità per la laguna di Venezia.

<sup>4</sup> Feliciano Benvenuti parlava, relativamente alla situazione amministrativa di Venezia *ante* legislazione speciale, di “selva selvaggia” di pubblici poteri (1972). Non essendo le sue risoluzioni state accolte in modo decisivo, ci si permette di riprendere la locuzione, e di riferirla anche alla situazione prodotta dalle leggi speciali. La considerazione è presa indirettamente dal saggio di S. AMOROSINO, *Feliciano Benvenuti e i problemi giuridici della salvaguardia di Venezia*, in *Riv. Giur. edilizia*, 2/2000, p. 103.

<sup>5</sup> Sempre Benvenuti si è espresso in questi termini, relativamente alla Commissione di salvaguardia costituita dalla l. n. 171/73, criticando l’attribuzione di competenze in materia di gestione del territorio ad un organo dalla composizione prevalentemente statale, ed il sistema delle concessioni delle opere a solo società pubbliche, che hanno comportato la relegazione del Comune di Venezia ad una posizione minoritaria, nonché l’esclusione dall’opera di restauro e risanamento del centro storico tutti gli imprenditori veneziani, che più di altri ne avevano a cuore la buona riuscita. Cfr. F. BENVENUTI, *Per una storia critica delle leggi speciali per Venezia*, cit., pp. 415-417. Simili considerazioni potrebbero essere fatte oggi in merito all’Autorità per la laguna, v. *infra*.

Nonostante i suoi limiti, la legislazione speciale per Venezia costituisce un *unicum* nella storia del diritto italiano, contando una produzione normativa tanto ricca e l'istituzione di una molteplicità di organi *ad hoc*, che, secondo alcuni, più che di legislazione speciale sarebbe ormai opportuno parlare di *ordinamento* speciale per Venezia<sup>6</sup>. Ecco dunque perché, secondo l'autrice, essa merita l'attenzione del giurista.

*Segue. Cosa si intende per Venezia e laguna?*

Nell'immaginario comune, Venezia costituisce un esempio unico di "città sull'acqua". Ciononostante, la sua dimensione ambientale complessiva, ossia la laguna, troppe volte cede il passo al fascino irresistibile esercitato dal centro storico monumentale, finendo per esserne una semplice cornice estetica.

In realtà, l'acqua costituisce l'essenza stessa della città, la matrice originaria senza la quale Venezia non avrebbe potuto svilupparsi né sopravvivere. La laguna non è dunque un contorno, bensì un sistema ambientale complesso, la cui gestione è da sempre condizione necessaria per la conservazione dell'equilibrio urbano, economico e sociale.

Storicamente, la grandezza di Venezia è stata fatta a partire e per mezzo della laguna. La Serenissima comprese con lungimiranza che la stabilità politica e lo sviluppo economico della Repubblica dipendevano dal mantenimento di un sottile equilibrio tra città, cittadini e laguna. A tal fine, furono predisposti una serie di interventi di mantenimento e salvaguardia ambientale, che hanno garantito la sopravvivenza della laguna e della città fino ai giorni nostri.

Ad oggi, la laguna veneziana rappresenta un *unicum* geografico ed ecologico: un'area di circa 550 km<sup>2</sup> <sup>7</sup>, articolata in barene, velme, canali e specchi d'acqua, in costante scambio con il mare Adriatico attraverso le tre bocche di porto. Laguna è anche la sua "gronda", ossia la porzione di terraferma che si affaccia sull'acqua, che si estende per circa 90 km <sup>8</sup>, includendo una varietà di microambienti (terre emerse, bassi fondali, canali).

La laguna ospita un mosaico di *habitat* di straordinario valore naturalistico, che fanno della laguna un luogo di primaria importanza per la biodiversità, in particolare quale sito di sosta e nidificazione per l'avifauna migratoria e quale spazio vitale per vegetazioni alofite e comunità acquatiche peculiari. La comunità internazionale ha riconosciuto questo pregio inserendo una parte della laguna tra le aree protette dalla Convenzione di Ramsar<sup>9</sup> e, a livello europeo, all'interno della rete *Natura 2000*, attraverso la designazione di Siti di Importanza Comunitaria

---

<sup>6</sup> C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* In MALO, M. (a cura di) *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, 2019, p. 75 ss.

<sup>7</sup> Dato raccolto tramite misurazione sull'atlante digitale della Laguna di Venezia, <https://cigno.atlantedellalaguna.it/maps/31/view>.

<sup>8</sup> Dato raccolto tramite misurazione sull'atlante digitale della Laguna di Venezia, <https://cigno.atlantedellalaguna.it/maps/31/view>. L'estensione della gronda è tale da implicare la sua parziale sovrapposizione a nove diversi comuni, tutti inclusi nei quarantaquattro appartenenti alla Città Metropolitana. Si tratta in particolare di Venezia, Cavallino-Treporti, Chioggia, Jesolo, Quarto d'Altino, Mira, Campagna Lupia, Musile di Piave e Codevigo.

<sup>9</sup> Si tratta dell'oasi di Valle Averte, un'area di circa 500 ha, posizionata a sud della laguna, all'altezza del Comune di Campagna Lupia. Essa è stata designata come area umida protetta, e quindi iscritta alla convenzione, nel 1989. Cfr. <https://rsis.ramsar.org/ris/423>.



(SIC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS)<sup>10</sup>.

Per provare a fornire un quadro completo della normativa speciale predisposta per Venezia e la laguna, ed arrivare a prospettare i tratti fondamentali del regime giuridico che ora la governa, appare necessario ripercorrere, brevemente, alcune tappe della millenaria disciplina del rapporto tra uomo e ambiente, perché quella della laguna è la storia di un territorio da sempre amministrato per essere conservato. Sembrerebbe impossibile comprendere appieno le strategie di gestione contemporanee senza riprendere i canoni fondamentali della disciplina di preservazione promossa dalla Repubblica Veneta, che, per quanto mediati dalle dominazioni straniere (in particolare da quella austroungarica), sono tuttora presenti nel nostro ordinamento<sup>11</sup>.

### 1. La tutela delle acque della Serenissima: tra istituzioni e tecnica

Come è stato accennato, la laguna è un ambiente cui il concetto di “equilibrio naturale” non può essere associato in senso tradizionale. Si tratta infatti di un ambiente che va mantenuto tramite una serie di studiati interventi antropici, dal momento che naturalmente tenderebbe all'interramento, per il prevalere degli apporti detritici dei fiumi, o alla sommersione da parte del mare, ove risultino maggiori i fenomeni di erosione marina e di abbassamento del suolo<sup>12</sup>.

Sin dalle origini, la laguna di Venezia è stata *mantenuta*, con continui interventi idraulici volti a garantire la sua sopravvivenza come ecosistema e al contempo a tutelare gli interessi insediativi ed economici della città.

Già in epoca medievale e soprattutto sotto la Serenissima, l'azione della Repubblica si concentrò nel deviare i corsi fluviali (Brenta, Piave, Sile, Dese, Zero) che tendevano a interrare la laguna, costruendo argini e canali artificiali. Si procedette anche all'escavo e al dragaggio di canali che garantivano l'ingresso in laguna dal mare<sup>13</sup>. Il pregio di tali opere, che, per il livello dell'ingegneria dell'epoca potevano essere definite *ciclopiche*<sup>14</sup>, risiede nel fatto che esse siano state in grado di soddisfare una molteplicità di interessi: in primo luogo, la protezione dei centri abitati da eventi climatici eccezionali (come alluvioni da alte maree, mareggiate, esondi dei fiumi); in secondo luogo, la salubrità del territorio, tramite attività di parziale bonifica volte a ridurre la diffusione di malattie quali la malaria, le cui cause erano note agli igienisti già nel 1500<sup>15</sup>; in

---

<sup>10</sup> Cfr. *ivi*, capitolo I, nota 239.

<sup>11</sup> Cfr. S. AVANZI, *Il regime giuridico della Laguna di Venezia: dalla storia all'attualità. Memoria presentata dal s.e. Feliciano Benvenuti nell'adunanza ordinaria del 27 febbraio 1993*, ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI (a cura di), Venezia, 1993, p. 18.

<sup>12</sup> Cfr. W. DORIGO, *Una legge contro Venezia. Natura, storia, interessi nella questione della città e della laguna*, Roma, 1973, p. 238.

<sup>13</sup> Pur non potendo attribuire alla Serenissima una consapevolezza ecologica intesa in senso moderno, come riferisce Mariutti “le tre parole d'ordine, che costituivano precise direttive per i governanti della Serenissima erano: *sperimentalità*, cioè studiare, verificare, monitorare, provare anche per decenni, *gradualità*, cioè progettare gli interventi in modo che la loro attuazione nel tempo avvenga per successione di elementi discreti, *reversibilità*, cioè possibilità, in ogni momento, di ripristinare la situazione preesistente. Parole d'ordine d'un ambientalismo *ante litteram*, rivelatrici di un'attenzione agli ecosistemi naturali e alle condizioni del loro uso da parte dell'uomo che appaiono oggi d'una modernità sconcertante.” Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, tesi dottorale, Università di Bologna, 2012.

<sup>14</sup> Così I. CACCIAVILLANI, *Le leggi ecologiche veneziane*, Padova, 1990, p. 11.

<sup>15</sup> Cfr. I. CACCIAVILLANI, *Le leggi ecologiche veneziane*, cit., p. 14.

terzo luogo, la prosperità commerciale della città, favorita da una posizione geografica strategica, ma bisognosa di continue attenzioni per garantire un agevole accesso ai mercanti e alle loro merci, nonché per assicurare una pressoché costante porzione di terra “emersa” da dedicare all’agricoltura, necessaria a mitigare la dipendenza dai prodotti agricoli della terraferma; in ultimo, la difesa militare della città dalle incursioni di nemici, come ad esempio i padovani, soliti usare il Brenta come arma offensiva<sup>16</sup>.

Una gestione del territorio tanto efficace era testimonianza della consapevolezza dei veneziani che la preservazione di quel particolare ambiente fosse nel loro migliore interesse. Per perseguire questo obiettivo, vennero mobilitate ingenti risorse lungo due direttrici complementari: da un lato, l’applicazione costante di tecniche avanzate per realizzare opere volte alla conservazione della laguna, nonché per sfruttarne le risorse in modo oculato; dall’altro, la creazione e il rafforzamento continuo di istituzioni specificamente dedicate al governo del territorio, con l’obiettivo di assicurare che le decisioni fossero affidate a soggetti dotati di competenze specialistiche in ciascun settore<sup>17</sup>.

In questo senso, determinante fu l’istituzione della c.d. *zonta*, (aggiunta), ossia il supporto, temporaneo o permanente, offerto alle singole magistrature da parte di gruppi di esperti, per la risoluzione di problemi particolari. Detto organo, che potrebbe ricordare una commissione tecnica odierna, dimostrava la fiducia riposta dalla Repubblica veneziana nella diade governo-sapienza tecnica<sup>18</sup>.

Le varie magistrature istituite nel corso dei secoli costituivano la prosecuzione politica dell’azione tecnica e la sua progressiva trasposizione in regole giuridiche. Tali magistrature si caratterizzavano per collegialità e temporaneità delle cariche, elementi che testimoniano un significativo grado di modernità nell’organizzazione istituzionale della Repubblica. Tra tutte, è senz’altro da ricordare l’istituzione del *Magistrato alle Acque*, datata 1501. Si trattava dell’elezione di tre Savi, la cui carica era pari a due anni, con diritto di partecipare al Senato e al Consiglio dei Dieci<sup>19</sup> quando oggetto di discussione fossero argo-

---

<sup>16</sup> Il Brenta era utilizzato sia come canale di ingresso delle truppe in laguna, che come vero e proprio strumento di guerra. I padovani ne sfruttavano il corso per far confluire grandi quantità di fango e detriti capaci di interrare parti della laguna, paralizzando le flotte veneziane e la circolazione delle navi mercantili. Cfr. I. CACCIAVILLANI, *Le leggi ecologiche veneziane*, cit., p. 13.

<sup>17</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque: una metafora planetaria*, Roma, 1998, p. 85.

<sup>18</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 86.

<sup>19</sup> I principali organi istituzionali della Repubblica erano tre. Il Maggior Consiglio, una sorta di “assemblea generale” presenziata da tutti i nobili, (nel 1500, i seggi arrivarono ad essere circa duemilacinquecento, con una presenza media di circa mille consiglieri a seduta), con attribuzioni miste quali il voto su modifiche legislative fondamentali, l’elezione di funzionari e il voto sulla loro colpevolezza qualora sottoposti a processo, l’approvazione dell’operato dei consigli minori.

Essendo un organo dalla composizione estremamente numerosa, buona parte delle principali funzioni deliberative passarono nel tempo al Senato. Il Senato era originariamente composto da sessanta funzionari, eletti dal Maggior Consiglio, integrato poi dal Consiglio dei Quaranta (o “*Quarantia criminale*”) con funzione di giudice penale d’appello, nonché dalla “*zonta*”, circa altri sessanta senatori, che partecipavano alle sedute, senza diritto di voto, solo per le decisioni che riguardavano le loro specifiche attribuzioni. Il numero di senatori ammessi alle sedute salì fino a circa 300 membri, di cui circa 230 avevano diritto di voto. Il Senato prendeva tutte le decisioni più rilevanti in merito alla guerra e alla pace, agli armamenti, alle trattative diplomatiche, alle

menti relativi alle acque. Le competenze attribuite a detta magistratura corrispondevano a monitorare lo stato delle acque lagunari, ivi compresa la loro idoneità a garantire le utilità necessarie alla città, un buono standard di salubrità, e la sicurezza della navigazione; ordinare la rimozione di tutte le opere erette in violazione dei criteri stabiliti dalla Serenissima; vigilare che nessuna parte di laguna fosse interrata dai cittadini per qualsiasi scopo; e, non ultima, la revisione annuale di tutti gli argini circostanti la laguna, con annesso obbligo di relazione, contenente anche la programmazione delle opere di restauro degli stessi<sup>20</sup>.

Il prestigio ed il potere del Magistrato alle Acque crebbero notevolmente nel tempo. Segnali di questa tendenza furono in primo luogo la creazione del *Collegio Solenne sopra le Acque* (1505), organo speciale della stessa magistratura, dalla composizione ben più nutrita, capace di eleggere i propri dirigenti e dunque dotato di una notevole autonomia istituzionale; l'assunzione della vigilanza sui Lidi (nel 1520), prima appannaggio del *Magistrato al Sale*, corredata dalla facoltà di imporre dazi; la possibilità di riscuotere le imposte di successione (pari al 5%) dovute dai beneficiari di eredità, da corrispondere al momento dell'impossessamento (dal 1565); la dotazione della magistratura di un *Inquisitore*, con potere di iniziativa processuale (1678)<sup>21</sup>.

La carica era ritenuta tanto importante che fu precluso l'accesso alla stessa a qualunque nobile che possedesse beni nella Laguna, per evitare che fossero anteposti interessi privati a quelli della Repubblica.

Le regole emanate dalla Serenissima in materia di tutela delle acque erano particolarmente rigorose e si applicavano indistintamente a tutti i cittadini, incluso il Doge<sup>22</sup>. La disciplina giuridica prevedeva un'ampia gamma di divieti,

---

leggi, ai prestiti e alle tasse. I dibattiti nel Senato erano regolati da norme procedurali volte a mantenere l'ordine e la pertinenza della discussione, ma era comunque dato spazio illimitato di parola, per incoraggiare una profonda trattazione dei problemi nonché un uso sapiente dell'eloquenza. Il terzo organo era costituito dal Consiglio dei Dieci, una sorta di "*oligarchia in seno all'aristocrazia*" (Lane, 1973). Ai Dieci erano attribuite tutte le decisioni relative a situazioni di emergenza, alla difesa della costituzione della repubblica, al mantenimento dell'ordine, ai problemi finanziari e municipali, ai fallimenti bancari. I Dieci agivano raramente da soli, perché per le decisioni più rilevanti il Consiglio era integrato dal Doge e da un insieme di funzionari, detti *Savi*, ossia gruppi di tre-sei politici di spicco preposti alla gestione di specifici dipartimenti (i sei "*Savi Grandi*" all'organizzazione dei lavori del Senato, i cinque "*Savi di Terra Ferma*", i cinque "*Savi agli Ordini*", preposti all'amministrazione del commercio, della marina, e delle colonie d'oltremare). Il Doge, i tre gruppi di *Savi*, e la *Signoria* (composta da sei consiglieri ducali e dai tre capi della Quarantia) formavano una sorta di Consiglio dei Ministri, detto "*Pieno Collegio*", che, pur non avendo determinate attribuzioni proprie, dirigeva i lavori del Senato, sottoponeva questioni al Consiglio dei Dieci, e partecipava alle decisioni più rilevanti prese da quest'ultimo. La distribuzione delle competenze tra gli organi principali ignorava la separazione cui siamo usi tra funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Tutti contribuivano in qualche misura a tutte le funzioni, identificando l'elemento di equilibrio nei diversi gradi di partecipazione "pubblica" alle decisioni (massima nel Maggior Consiglio, minima nel Consiglio dei Dieci). Il sistema garantiva così un buon compromesso tra efficienza, apporti tecnico-conoscitivi, e discussione politica. Cfr. F. C. LANE, *Storia di Venezia*, Torino, 1998, pp. 297-302.

<sup>20</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 91.

<sup>21</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 92.

<sup>22</sup> Così si esprime Benvenuti, in uno studio che offre una panoramica sul sistema costituzionale della Venezia repubblicana. Egli evidenzia che, pur trattandosi di una repubblica oligarchica, presso la classe dominante vi era una chiara percezione della necessità di concreta discussione politica, nonché la convinzione che, una volta formulata la legge, essa fosse al di sopra di tutti. Cfr. F. BENVENUTI, *Venezia nel Settecento*, in *Nuova Antologia*, 1980.

che dimostrano al lettore contemporaneo la profonda comprensione del legislatore del tempo delle complesse dinamiche della laguna. A titolo esemplificativo, si possono ricordare il divieto di utilizzare determinati tipi di reti da pesca, di catturare i pesci nei mesi dedicati alla riproduzione, di chiudere specchi d'acqua liberi, di rimuovere le piante individuate come essenziali per la filtrazione dei detriti fluviali, nonché di deviare gli argini o alterarne l'assetto.

Le sanzioni previste in caso di violazione erano altrettanto severe e spaziavano dal sequestro delle imbarcazioni e delle reti da pesca a pesanti multe pecuniarie, fino alla pena della galera, con detenzioni pluriennali. In determinati periodi storici si arrivò persino all'applicazione di pene corporali come il taglio della mano, a conferma della fermezza con cui veniva esercitato il controllo<sup>23</sup>.

Un esempio emblematico della serietà con cui tali disposizioni venivano fatte rispettare è rappresentato da un provvedimento del 1662, con il quale furono chiuse e distrutte quindici delle ventotto valli da pesca allora esistenti. Queste strutture, infatti, compromettevano sensibilmente gli equilibri lagunari attraverso la chiusura con canne delle acque correnti e l'uso improprio dei fanghi<sup>24</sup>.

Dunque, dagli elementi analizzati, emerge un sistematico contrasto da parte della Serenissima di tutte le pratiche e le istanze economico-sociali che si approfittavano senza vincoli delle risorse della laguna. L'unica modalità consentita di sfruttamento economico delle acque era quella che rispettava rigidamente le regole pubbliche. Il principio cardine secondo cui agiva il legislatore era quello che un ambientalista contemporaneo osa a malapena sognare<sup>25</sup>: per preservare la laguna, e quindi l'esistenza stessa di Venezia, ogni interesse particolare, per quanto rilevante, deve essere subordinato all'interesse pubblico, indiscutibile, di tutela e conservazione dell'ambiente<sup>26</sup>.

## 2. La conterminazione lagunare del 1791 e le modifiche del 1990

La conterminazione della laguna di Venezia è il risultato di un lungo processo storico e tecnico-giuridico, mirato a garantire la sicurezza, la salute pubblica e la gestione sostenibile delle acque salmastre, evolutosi attraverso normative, interventi sul territorio e correzioni continue, dal Cinquecento fino alla codificazione del 1990. La linea di conterminazione attualmente in vigore nella laguna di Venezia trae le sue origini dalla normativa approvata dal Senato veneziano nel 1784, concretizzata tra il 1791 e il 1792 mediante l'erezione di novantanove cippi in cotto, successivamente sostituiti, nel corso dell'Ottocento, da altrettanti cippi in pietra d'Istria.

Nel tempo, numerosi interventi antropici modificarono la morfologia e

---

<sup>23</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 94.

<sup>24</sup> Cfr. C. SABBADINO, *Discorsi sopra la laguna*, in CESSI, R. (a cura di) *Antichi scrittori d'idraulica veneta*, Venezia, 1930, Vol II, Parte I, p. 45; ROMPASIO, G. *Scrittura nell'universale della materia della laguna, con li riflessi al suo Interno, e a' Fiumi, scoli, lidi, e porti del Magistrato Eccellentissimo all'Acque servito dal fiscale Giulio Rompasio*, Venezia, 1714, p. 8.

<sup>25</sup> A onor del vero, la riforma costituzionale del 2022 ha dato parziale soddisfazione agli ambientalisti, sancendo al nuovo art. 41, comma 2, che l'iniziativa economica privata, benché libera, "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana." Ciò nonostante, non si può (ancora?) affermare che detto principio goda di un'applicazione rigorosa quanto le prescrizioni della Serenissima.

<sup>26</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 101.

l'appartenenza al territorio lagunare di vaste aree<sup>27</sup>. Tali trasformazioni, consolidate nel tempo, non furono accompagnate da adeguamenti giuridici fino al decreto del 1990<sup>28</sup>, che mirò a precisare il tracciato e la corrispondenza tra confini fisici e vincoli legali.

Le finalità storiche della conterminazione e delle successive aggiunte - dai primi decreti del 1610 al 1990 - erano in linea di principio coerenti: delimitare con precisione il bacino lagunare e separare giuridicamente i territori soggetti alle "acque salse" da quelli considerati terraferma, tenendo conto dell'evoluzione del concetto stesso di laguna.

Oltre agli scopi tecnici, assumevano rilievo anche le motivazioni politico-amministrative, strategiche e sanitarie. La laguna era considerata un "antemurale" della Repubblica: la sua massima estensione garantiva protezione da possibili invasioni, preservava la salubrità dell'aria impedendo la formazione di canneti e paludi, e costituiva un baluardo simbolico e reale per la sicurezza di Venezia.<sup>29</sup>

La difficoltà nella realizzazione della conterminazione definitiva, protrattasi per quasi due secoli, deriva da due ordini di fattori: da un lato la prassi operativa degli organi di controllo delle acque, basata su tentativi, sperimentazioni e correzioni progressive, dall'altro il perdurare di concezioni elaborate nel Cinquecento, in particolare dallo studioso Cristoforo Sabbadino, che suggerivano la protezione delle difese litoranee, l'esclusione dei fiumi dal bacino lagunare e la rimozione di ogni ostacolo all'espansione delle acque di marea sui terreni paludosi<sup>30</sup>. Questi principi, seppure adattati ai tempi successivi, costituiscono il fondamento delle successive deliberazioni del Senato, così come dei provvedimenti legislativi dei secoli successivi, fino alla prima vera definizione della linea di conterminazione lagunare nel Cinquecento e alla sua completa attuazione nel Settecento.

Un primo passo decisivo fu l'elezione, nel 1609, di nove delegati del Collegio alle Acque incaricati di tracciare la conterminazione tra Fusina e Chioggia. Il provvedimento proseguiva quanto già proposto nel 1605 e ratificato nel 1608,

---

<sup>27</sup> Si fa riferimento, ad esempio, alla costruzione delle prime due zone industriali di Marghera sulle barene "dei Bottenighi", dell'aeroporto Marco Polo a tessera, sulla gronda della laguna, dei moli litoranei alle bocche di porto, nonché bonifiche e ampliamenti lungo i litorali, che hanno modificato la delimitazione naturale, escludendo aree originariamente comprese nella laguna e inglobandone altre originariamente escluse. Cfr. E. ARMANI, G. CANIATO, R. GIANOLA, (a cura di) *I cento cippi di conterminazione lagunare*, ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI, Venezia, 1991, p. 11.

<sup>28</sup> Si fa qui riferimento al D. M. LL. PP. 9 febbraio 1990.

<sup>29</sup> Testimonianze seicentesche e settecentesche, come la relazione dei Savi ed Esecutori alle Acque, evidenziavano la necessità di completare la conterminazione per controllare la proliferare di colture, bonifiche e arginature abusive, considerate reati contro lo Stato, analoghi alla condotta di chi minasse le proprie mura difensive. Cfr. E. ARMANI, G. CANIATO, R. GIANOLA, (a cura di) *I cento cippi di conterminazione lagunare*, cit., p. 14.

<sup>30</sup> Il pensiero di Sabbadino rielaborava un'antichissima visione della laguna e del suo potere strategico per la città. Per Venezia risultava essenziale assicurare la massima penetrazione delle acque marine verso l'entroterra, così da garantirne la prevalenza su quelle dolci e da scongiurare, con ogni strumento disponibile, che mutamenti del regime idraulico - di origine naturale o antropica - potessero ridurre l'estensione del bacino lagunare salmastro. *Ibidem*, p. 15.

in occasione dei lavori al Taglio Novissimo della Brenta<sup>31</sup>.

Nel 1670 una relazione dei Savi ed Esecutori alle Acque attestava che la linea era stata definita da Brondolo al Dese, sfruttando le demarcazioni delineate delle "cave" scavate nell'entroterra mestrino. Tuttavia, nell'area della Brenta Novissima, i capitelli segnaletici risultavano ormai deteriorati. Per questo si decise di affidare la manutenzione principale alle finanze pubbliche, delegando ai proprietari confinanti le piccole riparazioni. Nello stesso periodo si propose di estendere la conterminazione lungo il versante orientale, progetto parzialmente realizzato nel 1683 con il Taglio del Sile, sebbene i litorali di Cavallino, Sant'Erasmo, Malamocco, Pellestrina e Chioggia restassero privi di delimitazioni definitive<sup>32</sup>.

Nel corso del Settecento le preoccupazioni relative alla diffusione delle pratiche proibite, nonché alla manutenzione delle opere idrauliche già realizzate, aumentarono. Il Senato e il Collegio alle Acque emisero vari provvedimenti per ribadire il divieto di pascolo, coltivazione e tagli abusivi di canali che convogliavano acque dolci in laguna, e per rafforzare gli argini dei canali artificiali.

Inoltre, per contrastare tali fenomeni, il Collegio alle Acque ottenne poteri giudiziari speciali dal Consiglio dei Dieci e, sia nel 1759 che nel 1774, il Senato dispose l'invio di presidi militari a difesa degli argini della Brenta Novissima<sup>33</sup>.

Le maggiori criticità riguardavano però il settore orientale. La relazione dell'esecutore Angelo Emo del 1763 denunciava l'interramento delle bocche di porto di Sant'Erasmo e Treporti, la riduzione della superficie lagunare per abusi e imbonimenti, e l'insalubrità derivante da eccessive immissioni di acqua dolce. Emo sottolineava anche il rischio militare: la laguna, compromessa nel suo assetto naturale, poteva divenire vulnerabile a un'invasione. Le sue raccomandazioni furono radicali: abbattere gli argini abusivi, vietare pascolo e coltivazioni, eliminare le fonti di acqua dolce e rifiutare ogni proposta di restringimento della linea di conterminazione<sup>34</sup>.

Vent'anni più tardi, nel 1783, i Savi ed Esecutori alle Acque ribadirono al Senato la gravità della situazione: la laguna appariva incerta nei confini, danneggiata da coltivazioni e impedita nella libera circolazione delle maree. Ne seguì il decreto del 10 gennaio 1784, che ordinava l'esecuzione integrale della conterminazione, fissandone ufficialmente i criteri ed i dettagli. Un proclama del 21 gennaio rese pubblica la linea, consentendo eventuali ricorsi<sup>35</sup>.

Nonostante tali tentativi, nel 1790 la linea non era ancora realizzata. Solo il decreto del 5 marzo 1791 stanziò seimila ducati per completare l'operazione,

---

<sup>31</sup> Durante tutto il Seicento si succedettero diverse commissioni, con il compito di perfezionare o correggere il tracciato, a testimonianza dell'importanza attribuita al tema e della prassi veneziana di ricorrere a organi collegiali temporanei per questioni specifiche. Cfr. E. ARMANI, G. CANIATO, R. GIANOLA, (a cura di) *I cento cippi di conterminazione lagunare*, cit., p. 16.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>35</sup> Per raccogliere le opposizioni di chiunque ne avesse titolo ed interesse fu fissato un termine di quattro mesi. I confini previsti nel progetto pubblicato subirono diverse modifiche, soprattutto in forza del progetto di un Esecutore, Marco Zen, che tentò di correggere alcune sviste, escludere zone già coltivate da tempo, integrare tratti sommersi. Il Senato dispose che la relazione di Zen fosse sottoposta a valutazione da parte del Magistrato alle Acque. *Ibidem*, p. 29.

affidata ai Savi ed Esecutori alle Acque. Tra giugno 1791 e giugno 1792 furono infine collocati i cippi in cotto, meno dei previsti e in materiale più economico rispetto alla pietra viva. Essi furono posizionati nei tratti non già delimitati da argini o canali, secondo un disegno di conterminazione principale<sup>36</sup>.

Con la posa dei cippi si concludeva, dopo quasi due secoli di dibattiti, rinvii e interventi, la definizione concreta della linea di conterminazione lagunare, destinata a rimanere in vigore anche nei secoli successivi.

La conterminazione della laguna, oltre ad avere avuto un innegabile rilievo storico, politico e sociale, è stata un'operazione fondamentale dal punto di vista dell'amministrazione del territorio. Ciò non solo perché ha determinato un ambito spaziale di competenza dell'autorità, consentendone una più ragionata ed organica amministrazione, ma anche e soprattutto perché ha consolidato una tradizione giuridica risalente, secondo la quale la laguna è *res publica*, una somma di tutti gli interessi dei cittadini, "garantita, tutelata e controllata dallo Stato"<sup>37</sup>.

La definizione dell'estensione della laguna ha fondato nuovamente oggetto di intervento normativo nel 1990. La modifica rilevante introdotta dal D.M. LL. PP. del 9 febbraio riguarda l'inclusione, entro il perimetro della laguna, dei bacini d'acqua compresi nelle tre bocche di porto, nonché dell'isola di Sant'Erasmo<sup>38</sup>.

### 3. *L'istituzione del (nuovo) Magistrato alle Acque*

La legge 5 maggio 1907, n. 257, intitolata "*Istituzione del Magistrato alle acque per le Province venete e di Mantova*", aveva come finalità la creazione di un ente amministrativo statale con competenze in materia di acque e opere idrauliche in una vasta area del Nord Italia. Tale compartimento includeva le Province venete, parte del Friuli, la Provincia di Mantova alla sinistra del Po e del Mincio, il territorio di Trieste compreso tra l'argine sinistro dell'Isonzo e Porto Buso, una parte della Provincia di Trento (con l'eccezione dell'Alto Chiese), nonché la porzione della Provincia di Brescia ricadente nel bacino imbrifero del Garda (art. 1, comma 1).

Per quanto attiene le competenze e la struttura organizzativa, il Magistrato alle acque si costituiva di un ufficio statale con sede a Venezia, incaricato di provvedere al "*buon governo delle acque pubbliche*" (art. 2). In tale prospettiva, esso esercitava attribuzioni relative alle opere idrauliche, alla gestione forestale, al sistema delle bonifiche, al regime dei porti, dei lidi marittimi e dei fari.

Per quanto concerne le funzioni specifiche, al Magistrato spettavano l'approvazione tecnica dei progetti idraulici, previa acquisizione del voto favorevole

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>37</sup> Quella citata è una delle conclusioni più rilevanti tratte da Feliciano Benvenuti all'esito del congresso per il bicentenario della conterminazione. Per una panoramica più completa, cfr. l'intervento di Benvenuti in *Conterminazione lagunare: storia, ingegneria, politica e diritto nella laguna di Venezia. Atti del Convegno di studio nel bicentenario della conterminazione lagunare* (Venezia, 14-16 marzo 1991), Venezia, 1992, p. 495 e ss. Cfr. anche S. AVANZI, *Il regime giuridico della Laguna di Venezia*, cit., pp. 160-164.

<sup>38</sup> Per un riscontro visivo, è possibile consultare l'elaborato cartografico della conterminazione lagunare, a cura del Magistrato alle Acque, presso il sito del Comune di Venezia: <https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/conterminazione-lagunare/conterminazione-lagunare.pdf>.

dell'ispettore superiore delegato o del Comitato tecnico, nonché la vigilanza generale sulle opere idrauliche e sul regime delle acque, l'esercizio della polizia delle acque pubbliche, la gestione degli approdi, la regolamentazione della navigazione e della fluitazione, e la supervisione delle bonifiche.

Il presidente del Magistrato, nominato con decreto reale tra i funzionari dello Stato, rivestiva un ruolo di rappresentanza diretta del Ministro dei lavori pubblici, per quanto atteneva alle acque, e del Ministro dell'agricoltura, industria e commercio per le funzioni forestali (art. 3).

Quanto all'organizzazione interna, la legge prevedeva l'istituzione di un Comitato tecnico, presieduto dal presidente del Magistrato e composto da figure dotate di specifiche competenze, tra cui: alcuni ispettori del Genio Civile, l'ispettore superiore forestale, un consigliere di Stato, un membro dell'Avvocatura erariale, direttori generali del Ministero dei lavori pubblici, nonché ulteriori rappresentanti tecnici e amministrativi. Era inoltre ammessa la partecipazione di esperti in discipline idraulico-agrarie e igienico-sanitarie, con funzione consultiva e carica pari a due anni (art. 4).

Presso il Magistrato alle Acque era inoltre istituita una commissione, costituita da tanti delegati quante erano le Province comprese nel territorio identificato dalla legge, eletti per un quinquennio da parte dei singoli Consigli provinciali. Detta commissione poteva essere consultata ogniqualvolta il presidente del Magistrato dovesse eseguire importanti opere nuove, o dirimere conflitti tra Province, Comuni e consorzi relativamente a materie di sua attribuzione (art. 6).

La legge n. 257/1907 fu oggetto, nel corso del tempo, di successive modifiche, riguardanti sia l'estensione delle competenze, sia la composizione e le modalità operative dell'ente. Con la legge 11 agosto 2014, n. 114, il Magistrato alle Acque fu soppresso, con trasferimento delle funzioni in materia di salvaguardia della città di Venezia e dell'ambiente, e di polizia lagunare alla Città metropolitana di Venezia, e di tutte le altre funzioni al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti<sup>39</sup>. Infine, la legge 7 aprile 2025, n. 56, art. 1, comma 2, ne sancì l'abrogazione definitiva.

#### 4. La legge per la salvaguardia delle lagune di Venezia e Marano-Grado

La legge 5 marzo 1963, n. 366 disciplinava in modo organico le lagune di Venezia e di Marano-Grado, definendone l'estensione e fissando norme volte alla loro salvaguardia<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit. p. 83. Con l'istituzione, con d. l. n. 104/2020, art. 95, dell'Autorità per la laguna di Venezia, le competenze prima del Magistrato, poi trasferite al Provveditorato interregionale, sono definitivamente passate alla nuova autorità. V. *infra*.

<sup>40</sup> Avendo ad oggetto due ambienti lagunari (Venezia e Marano-Grado), pare opportuno inserire la legge 366/1963 nel paragrafo dedicato alla normativa nazionale relativa a Venezia, ma non in quello delle leggi speciali organiche per la salvaguardia di Venezia. Essa infatti non fu promulgata con l'intento di affrontare organicamente le ormai urgentissime criticità vissute dalla città lagunare (come è invece accaduto per le leggi speciali del 1973, 1984 e 1992, di cui si dirà in seguito), quanto piuttosto di fornire una disciplina per alcuni elementi specifici, rilevanti negli ambienti lagunari, quali ad esempio la navigazione interna, gli scarichi di rifiuti, le zone oggetto di divieto di caccia e pesca, i rapporti tra proprietà privata ed amministrazione del territorio da parte delle autorità. Cfr. M. MALO, *Venezia*, cit.



Per quanto attiene alla definizione dei confini, l'art. 1 stabiliva che la laguna di Venezia coincidesse con il bacino demaniale marittimo compreso fra la foce del Sile e la foce del Brenta, delimitato dal mare e dalla terraferma, segnato dagli appositi cippi dell'antica conterminazione.

Con riferimento alle prescrizioni generali, gli artt. 3 e 4 vietavano imbonimenti, escavazioni, deviazioni e opere capaci di alterare l'equilibrio idraulico, ammettendo deroghe solo previa autorizzazione.

Quanto alla disciplina della navigazione e degli approdi, gli artt. 5 e 6 regolavano i criteri per l'identificazione dei canali navigabili e le relative manutenzioni, mentre l'art. 7 vietava nuove costruzioni di approdi senza autorizzazione.

Sul piano della protezione ambientale e sanitaria, l'art. 8 vietava lo scarico di materiali e rifiuti che potessero compromettere le acque lagunari, mentre l'art. 9 disponeva specifici divieti di caccia e pesca nelle zone protette<sup>41</sup>.

Per quanto attiene ai rapporti con le proprietà private, l'art. 10 riconosceva il diritto dei proprietari a mantenere argini e difese, ma solo entro i limiti fissati dalla legge e sotto il controllo pubblico.

Sul versante procedurale e autorizzatorio, gli artt. 11-15 disciplinavano i procedimenti per l'approvazione di opere idrauliche, fissando il ruolo centrale del Magistrato alle Acque e la necessità di pareri tecnici obbligatori.

In materia di sanzioni e controlli, gli artt. 16-20 prevedevano pene pecuniarie e demolizioni per opere abusive, con facoltà di vigilanza attribuita alle autorità statali competenti.

Gli artt. 21-25 contenevano le disposizioni transitorie e finali, tra cui la conferma della validità dei cippi preesistenti (art. 21) e la disciplina di coordinamento con la normativa previgente (art. 25); gli artt. 26-28 un regime sanzionatorio.

La legge n. 366/1963 ha rappresentato un passaggio decisivo nella definizione giuridica delle lagune di Venezia e di Marano-Grado. Essa ha costituito un *corpus* normativo volto non solo alla delimitazione territoriale, ma anche alla prevenzione di abusi e alterazioni idrauliche, soprattutto dettando una stringente disciplina relativa alle valli da pesca, attribuendo al Magistrato alle Acque un ruolo di primo piano nella gestione tecnico-amministrativa. Ciò nonostante, pare difficile sostenere che la norma abbia fornito tutte le necessarie risposte ai problemi relativi alla gestione dell'ambiente lagunare<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Relativamente a diverse materie, la legge in parola si è posta come un aggiornamento della disciplina precedente, costituita dal r. d. l. 18 giugno 1936, n. 1853, pur senza discostarsi per quanto attiene i principi fondanti ed i criteri generali. Entrambe le norme disciplinano le valli da pesca, i divieti di arginature abusive, i poteri di controllo attribuiti al Magistrato alle Acque e alla polizia lagunare, per garantire la compatibilità delle attività antropiche con la conservazione del regime idraulico lagunare. Dell'annoso tema delle valli da pesca si è occupata anche la L. 31 ottobre 1942, n. 1471. Cfr. S. AVANZI, *Il regime giuridico della Laguna di Venezia*, cit., pp. 145-149.

<sup>42</sup> Ad esempio, non è stata del tutto chiarita la natura demaniale della laguna di Venezia. Essa, infatti, è classificata come "*bacino demaniale marittimo di acqua salsa*" (art. 1), riferimento ripetuto dagli artt. 22 e 29 della legge in parola. In questo senso, si avrebbe ad intendere che ove non fosse sufficiente l'applicazione del regime marittimo previsto dalla legge 366/63, si dovrebbe ricorrere al Codice della Navigazione, ed in tale ambito non troverebbero ingresso le norme sulle concessioni di acque pubbliche interne. D'altro canto, le competenze specifiche di gestione di tutto il bacino lagunare sono attribuite al Magistrato alle Acque, organo distaccato

L'impianto normativo dimostra una prima tensione verso un approccio integrato, provando ad unire esigenze di difesa idraulica, tutela ambientale e controllo delle attività economiche.

Alla norma in parola, che non può essere definita risolutiva, va in ogni caso riconosciuto il merito di aver introdotto tematiche che avrebbero assunto rilievo ancora maggiore nella legislazione successiva in materia di salvaguardia di Venezia e del suo ambiente lagunare.

##### 5. *Le leggi speciali "organiche" per la salvaguardia di Venezia monumentale e lagunare*

La salvaguardia di Venezia e della sua laguna si configura quale interesse di rango qualificato, sia a livello nazionale che europeo ed internazionale. Essa trova fondamento, nel nostro ordinamento, a partire nell'art. 9 Cost., che eleva la tutela del patrimonio culturale e ambientale a valore primario e non comprimibile.

Già prima degli anni Settanta, il legislatore aveva introdotto misure specifiche: dal r. d. l. 18 giugno 1936, n. 1853, volto a prevenire l'interramento, l'ingombro e l'inquinamento della laguna, la L. 31 marzo 1956, n. 294, che predisponesse opere di risanamento civico e di valorizzazione del turismo, fino alla legge 5 marzo 1963, n. 366, che designò l'estensione della laguna come bacino demaniale marittimo, stabilendo divieti in materia di scarichi e rifiuti. Ulteriori provvedimenti seguirono negli anni Sessanta (L. n. 526/1966, L. n. 1013/1969), a conferma della crescente attenzione alla specificità del contesto lagunare<sup>43</sup>.

Tuttavia, alla vigilia degli anni Settanta, Venezia e la sua laguna si trovavano a fronteggiare una serie di problematiche senza precedenti, che resero evidente l'insufficienza degli strumenti normativi generali. L'applicazione della legge urbanistica fondamentale (L. n. 1150/1942) si rivelava inadeguata rispetto alle peculiarità di un territorio caratterizzato dall'inscindibile intreccio tra ambiente costruito e ambiente naturale. A ciò si aggiungevano il diffuso degrado edilizio del centro storico, la progressiva espulsione dei cittadini a basso reddito verso la terraferma e la rapida espansione del polo industriale di Porto Marghera, con conseguente incremento dell'inquinamento lagunare. Sul piano idraulico, la gestione delle acque mostrò tutta la propria fragilità con l'*acqua alta* eccezionale del 4 novembre 1966, quando la marea raggiunse i 194 cm, rivelando la vulnerabilità strutturale dell'intero sistema e la necessità di un intervento straordinario, ma organico ed unitario, dello Stato<sup>44</sup>.

Per rispondere alle problematiche, rese inderogabili dal corso degli

---

del ministero dei Lavori Pubblici, che avrebbe competenza relativa alle acque interne dolci, potendosi allora incoraggiare un inquadramento della laguna come parte del demanio idrico. La distinzione ha importanti risvolti pratici, soprattutto relativamente al problema delle utenze d'acqua pubblica, ed è stata sollevata davanti al T.A.R. ed alla Cassazione Civile. Per una panoramica delle tesi contrapposte e delle soluzioni offerte dai giudici, cfr. F. CAZZAGON, *Aspetti problematici della presa d'acqua nella Laguna di Venezia tra «acque pubbliche» ed «acque marine»*, in *Foro amm. TAR*, 1/2008, p. 41; F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?* in *Giornale di diritto amministrativo*, 11/2011, p. 1170. Per una disamina sulla demanialità della laguna più in generale, cfr. S. AVANZI, *Il regime giuridico della Laguna di Venezia*, cit., pp. 121-131.

<sup>43</sup> Cfr. M. MALO, *Venezia*, cit.

<sup>44</sup> P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 160

eventi, il legislatore nazionale promulgò la L. 16 aprile 1973, n. 171, che qualificò la “*salvaguardia di Venezia e della sua laguna*” come problema di “*preminente interesse nazionale*”, imponendo la tutela dell’equilibrio idraulico e la difesa dall’inquinamento atmosferico e delle acque, ma anche il perseguimento di obiettivi di salvaguardia dei beni paesaggistici, e di promozione dello sviluppo sociale ed economico della città<sup>45</sup>. La legge istituì anche la Commissione per la salvaguardia di Venezia<sup>46</sup>.

A questa prima norma speciale ne fecero seguito altre due: la legge 29 novembre 1984, n. 798, che istituì il Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo (il c.d. “Comitatone”) e il Consorzio Venezia Nuova, e la legge 5 febbraio 1992, n. 139, che redistribuì le competenze in materia di gestione del territorio tra Stato, Regione e Comuni<sup>47</sup>.

Tale stratificazione normativa ha dato origine a un assetto istituzionale peculiare, caratterizzato dalla coesistenza di organi statali (tra cui spiccava anche il Magistrato alle acque), regionali e locali, oltre a soggetti di natura mista come il Consorzio Venezia Nuova, concessionario degli interventi progettuali e attuativi. Ne è derivata un’organizzazione complessa, nella quale strumenti straordinari si sono sovrapposti a competenze ordinarie, rendendo difficile una chiara ricostruzione dell’ordinamento speciale per Venezia. Tuttavia, questa complessità riflette la natura stessa della laguna veneziana, con le sue peculiarità ambientali, storiche e culturali, la cui salvaguardia impone all’ordinamento strumenti giuridici eccezionali, capaci di coniugare tutela e sviluppo<sup>48</sup>, che saranno oggetto di analisi nei prossimi paragrafi.

#### 6. La prima legge speciale, “*Interventi per la salvaguardia di Venezia*”

La L. 171/1973 ha segnato un momento di profondo cambiamento della percezione delle criticità vissute da Venezia a livello nazionale. Per la prima volta lo Stato emanava un vero e proprio “diritto speciale” per la città, e prospettava una nuova modalità di tutela, finalmente comprensiva delle due entità coinvolte: città monumentale e ambiente lagunare.

Proprio allo scopo di incoraggiare uno sviluppo su entrambi i fronti, la legge proponeva interventi vari e di ampio respiro: alcuni votati al ripristino dell’equilibrio idraulico e alla protezione della città dalle maree; altri alla salvaguardia ambientale della laguna, ponendo l’accento sulla riduzione degli inquinamenti; altri ancora relativi alla conservazione del patrimonio artistico, architettonico e culturale; ed infine alcuni volti a ripristinare il tessuto sociale ed economico della città, per combattere il calo demografico ed i suoi tragici effetti sulla “vitalità” del

---

<sup>45</sup> C. COLALUCA, *Venezia “transitoria”. Dalla legislazione speciale all’ordinamento speciale?* cit., p. 77.

<sup>46</sup> L. n. 171/1973, art. 5.

<sup>47</sup> Per farvi brevemente cenno, anche se sarà oggetto di analisi in seguito, la legge attribuì allo Stato la competenza per interventi strutturali – quali le opere di regolazione delle maree, il ripristino della morfologia lagunare e la difesa dei litorali – e alla Regione Veneto quelle relative al disinquinamento e al risanamento delle acque, riservando al Comune di Venezia la manutenzione dei rii e del patrimonio edilizio prospiciente. Cfr. M. MALO, *Venezia*, cit.

<sup>48</sup> Di questo avviso sono stati, nel tempo, molti studiosi. Primo tra tutti Benvenuti (v. *infra*, nota 63), poi Bevilacqua (P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit.), e Amorosino (S. AMOROSINO, *Il governo delle acque. La salvaguardia di Venezia: una storia amministrativa italiana*, Roma, 2002).

centro storico<sup>49</sup>.

Coerentemente con la dichiarazione di “preminente interesse nazionale” relativo alla salvaguardia della città lagunare, nonché con gli artt. 9 e 117 Cost., la tutela fisica e paesaggistica di Venezia veniva attribuita in larga parte allo Stato, e conseguentemente anche l’onere della spesa<sup>50</sup>. Si trattava, nello specifico, di competenze relative a: la regolazione dei livelli marini in laguna, finalizzata a porre gli insediamenti urbani al riparo dalle acque alte; i marginamenti lagunari; le opere portuali marittime e di difesa del litorale; il restauro degli edifici demaniali e di quelli di carattere storico e artistico destinati all'uso pubblico; l'esecuzione di opere di consolidamento e di sistemazione di ponti, canali e di fondamenta sui canali; la sistemazione di corsi d'acqua naturali e artificiali interessanti la salvaguardia di Venezia e della sua laguna; il restauro e conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico<sup>51</sup>.

In questo contesto, spettava al Governo la definizione degli indirizzi principali di intervento, soprattutto relativamente allo sviluppo e all'assetto territoriale di Venezia e del suo entroterra, protezione e valorizzazione di ambiti naturali e storico-artistici di Venezia e Chioggia, equilibrio idrogeologico e unità fisica-ecologica della laguna<sup>52</sup>.

Come ente statale operava anche il Magistrato alle Acque, cui era attribuita la gestione di interventi diffusi di ordinaria e straordinaria manutenzione del bacino lagunare, nonché la gestione dei porti e dei lidi. Il magistrato aveva anche numerose attribuzioni in materia di pianificazione urbanistica. Nel quadro della prima legge speciale, il Magistrato avrebbe dovuto agire secondo un Piano Generale degli interventi<sup>53</sup>, che però giunse ad approvazione solo nel 1987<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> L'approccio integrato, perseguito dalla legge, è evidente già dal secondo comma dell'art. 1, che recita “La Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico, ne preserva l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e ne assicura la vitalità socioeconomica.” Cfr. C. COLALUCA, *Venezia “transitoria”. Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., pp. 77-78.

<sup>50</sup> L'art. 19 sancisce lo stanziamento da parte dello Stato di lire 300 miliardi, ripartiti in 5 esercizi finanziari (1973-1977), per il raggiungimento degli obiettivi generali sanciti all'art. 1, comma 2.

<sup>51</sup> Così l'art. 7, L. n. 171/1973.

<sup>52</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., pp. 19-20.

<sup>53</sup> Il *Piano Generale degli interventi* è articolato secondo quattro linee di azione: difesa dalle acque alte, anche quelle eccezionali; difesa dal mare; il recupero della morfologia lagunare ed il riequilibrio ambientale. Al Piano fanno riferimento otto progetti più specifici: Progetto delle opere mobili (approvato nel 1992); Progetto per la difesa locale delle “*insulae*” dalle acque medio alte (approvato nel 1992); Progetto per il rinforzo dei litorali (approvato nel 1990); Progetto per la ristrutturazione dei moli foranei (approvato nel 199); Progetto per il recupero morfologico (approvato nel 1993); Progetto per l'arresto e l'inversione del degrado (approvato nel 1994); Progetto di fattibilità per la riapertura delle valli da pesca (approvato nel 1993); Progetto operativo per l'allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna di Venezia. Per procedere alla realizzazione di detti progetti, si sono infatti resi necessari studi, sperimentazioni, monitoraggi, modelli matematici e fisici, ampie campagne di misurazione e verifiche, sia a priori che a posteriori, nonché controlli costanti dei risultati e possibilità di modificare gli interventi in corso. Per queste ragioni, molti degli interventi programmati sono ancora in fase di sviluppo ed esecuzione.

Così G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 21.

<sup>54</sup> L'approvazione fu data dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo, istituito ex art. 4 L. n. 798/84. Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., pp. 20.

A seguito della prima legge speciale, le competenze del magistrato vennero ridotte in favore delle (neonate) Regione Veneto e Commissione per la Salvaguardia<sup>55</sup>.

Sempre a livello statale, furono incentivate e promosse alcune attività di ricerca e progettazione, alcune già a partire dagli anni '60, altre invece per impulso della legge speciale del 1973. Si tratta ad esempio dell'istituzione da parte del Consiglio Nazionale delle Ricerche, nel 1969, del Laboratorio per lo Studio della Dinamica delle Grandi Masse, insediato a Venezia con il compito di analizzare fenomeni complessi quali la subsidenza, le maree, l'inquinamento e i processi costieri, nonché di elaborare soluzioni scientificamente fondate per la loro gestione. Sempre nella medesima prospettiva, nel 1970 venne bandito un concorso internazionale volto a sperimentare soluzioni di chiusura mobile delle bocche di porto. Successivamente, il Ministero dei Lavori Pubblici promosse, nel 1975, un appalto-concorso internazionale, sempre allo scopo di progettare gli interventi intesi alla conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna e all'abbattimento delle acque alte nei centri storici, che si concluse soltanto nel 1982, con l'approvazione da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del cosiddetto "Progettone", la cui attuazione fu tuttavia subordinata a ulteriori verifiche scientifiche e tecniche<sup>56</sup>.

Alla Regione Veneto, istituita solo tre anni prima, la legge del 1973 affidava competenze in materia di disinquinamento delle acque (concorrenti con il Magistrato alle Acque), e gestione, sia dal punto di vista urbanistico che ambientale, di tutta la laguna di Venezia e del suo bacino scolante<sup>57</sup>. Infatti, la prospettiva promossa dalla prima legge speciale trascendeva la mera difesa fisica della città e la manutenzione urbana, ponendosi quale strumento volto ad affrontare in maniera sistemica e onnicomprensiva le molteplici problematiche del territorio veneziano. Essa ricomprendeva ambiti eterogenei, dall'urbanistica alla tutela ecologica, dall'apertura delle valli da pesca alla pianificazione delle infrastrutture, fondando la propria *ratio* sull'inscindibile interrelazione tra sviluppo economico e salvaguardia territoriale e sul necessario coinvolgimento dei diversi livelli di competenza amministrativa<sup>58</sup>.

Proprio in quest'ottica, alla Regione venne demandata la redazione di uno speciale strumento di programmazione territoriale, ossia il piano comprensoriale (o piano direttore). Secondo gli artt. 2-3, l. n. 171/1973, il piano comprensoriale "*stabilisce le direttive da osservare nel territorio per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici.*" Tali direttive dovevano riguardare lo sviluppo delle zone abitative e commerciali; i criteri per l'identificazione di vincoli o limiti, soprattutto in zone di particolare interesse artistico o paesaggistico; le limitazioni specificamente preordinate alla tutela dell'ambiente naturale, inclusi divieti di insediamenti industriali inquinanti; l'apertura delle valli da pesca ai fini della libera espansione della marea; il sistema delle infrastrutture e delle principali attrezzature pubbliche o di uso pubblico, comprese le opere portuali.

---

<sup>55</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 83.

<sup>56</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 20.

<sup>57</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 84.

<sup>58</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 26.

Al fine di procedere all'elaborazione del piano furono predisposte una serie di leggi regionali<sup>59</sup>, giungendo ad una prima stesura del piano nel 1979<sup>60</sup>, e ad una vera e propria approvazione del Piano direttore solo nel 1991<sup>61</sup>. Negli anni '80 furono comunque predisposti altri strumenti di pianificazione regionale, tra cui rileva soprattutto il P.T.R.C. (Piano Territoriale Regionale di Coordinamento), adottato nel 1986 secondo le indicazioni contenute nella L. r. n. 61/1985, cui venne attribuita valenza paesistica e quindi la concretizzazione di parte dei principi di cui alla legge speciale del 1973<sup>62</sup>. Accanto al P.T.R.C., tra gli altri strumenti di pianificazione ancora vigenti vanno annoverati il P.A.L.A.V. (Piano di Area Laguna e Area Veneziana), adottato nel 1991 sul modello del piano comprensoriale mai approvato, ed approvato nel 1995, e il P.T.A. (Piano di Tutela delle Acque), approvato nel 2009 ed in corso di aggiornamento a partire dal 2022.

Attualmente è in vigore una terza versione del piano direttore, detto "Piano Direttore 2000", approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 24 del 1 marzo 2000. Il piano definisce una serie di criteri per la programmazione e la pianificazione del disinquinamento della laguna<sup>63</sup>, oltre che una serie di indi-

---

<sup>59</sup> Si tratta in particolare della L. r. n. 49/1974, "Delimitazione dell'ambito territoriale del Comprensorio e norme per la formazione e l'adozione del piano comprensoriale relativo al territorio di Venezia e del suo entroterra". Tale norma fu poi abrogata dalla L. r. n. 17/1990, "Norme per l'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza regionale attribuite ai sensi della legge n. 798/1984" poi modificata, dalla L. r. n. 27/2001, in "Norme per l'esercizio delle funzioni di competenza regionale per la salvaguardia e il disinquinamento della laguna di Venezia e del bacino in essa scolante". Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 84.

<sup>60</sup> Il primo piano comprensoriale, mai approvato ma comunque considerato come generale riferimento per la pianificazione territoriale della Regione relativa alla laguna, prevedeva interventi limitati alle reti fognarie ed agli impianti di depurazione nei soli Comuni confinanti con la laguna. A seguito di una serie di eventi ambientali anomali durante gli anni '80 (e. g. le periodiche invasioni di alghe da eutrofizzazione) si rese necessario un approccio più strutturale, comprensivo di diverse fonti di inquinamento. Cfr. G. MARIOTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 28.

<sup>61</sup> Il "secondo" Piano direttore, approvato con P.C.R. n. 255/1991, promuoveva un approccio più ampio alla prevenzione degli inquinamenti in laguna, definendo azioni di prevenzione e risanamento per tutte le fonti di inquinamento civili, industriali, agricole e zootecniche, estendendo gli interventi all'intero territorio del Bacino Scolante. Cfr. G. MARIOTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 28.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>63</sup> Gli snodi logico-programmatici del piano direttore vigente, in materia di disinquinamento, sono principalmente quattro. In primo luogo, vengono privilegiate le azioni di prevenzione: esse devono essere sostenute con tutti gli strumenti normativi e di incentivazione possibili, al fine di intervenire sulla generazione dei carichi inquinanti. In secondo luogo, per quanto non può essere prevenuto, devono essere intraprese azioni di riduzione: in particolare per le forme puntuali, vanno privilegiate le azioni atte a ridurre direttamente lo scarico alla fonte. In terzo luogo, i carichi residui dopo gli interventi di riduzione vanno ulteriormente abbattuti sfruttando le capacità di autodepurazione insite nel territorio, in grado di intervenire efficacemente sulle fonti diffuse. Infine, come strumento residuale e straordinario, cui ricorrere anche in caso di eventi eccezionali, sono promosse azioni di diversione, in un'ottica di corretta gestione dei flussi idraulici nella Laguna. Tali misure consistono prevalentemente in interventi di diversione idraulica dei flussi di acque dolci inquinate fuori dalla Laguna, e devono considerarsi una misura di emergenza poiché la loro attuazione sistematica incide sugli equilibri della Laguna come ambiente di trasmissione. Cfr. <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/piano-direttore-2000>.

cazioni relative ai singoli settori di intervento, le principali strategie da intraprendere e l'identificazione di opere prioritarie<sup>64</sup>.

Al livello locale, la legge del '73 attribuiva competenze in materia di salvaguardia della dimensione socio-economica della città e delle isole della laguna. Si esortava il Comune di Venezia (e gli altri Comuni, quali ad esempio Chioggia, nei propri territori di competenza) ad intraprendere azioni nell'ambito del mercato residenziale, di restauro e risanamento conservativo degli edifici, al fine di trattenere nel centro storico e nelle isole un adeguato numero di abitanti<sup>65</sup>.

Una delle più rilevanti novità introdotte dalla prima legge speciale fu l'istituzione della Commissione per la Salvaguardia di Venezia, che contribuì a costituire uno speciale assetto amministrativo. Si trattava di un organo collegiale<sup>66</sup> dotato del compito di esprimere pareri e prescrizioni con carattere obbligatorio e vincolante sugli interventi edilizi e di trasformazione del territorio ricadenti all'interno della conterminazione lagunare. Dunque, la Commissione costituiva una sorta di ulteriore organo di controllo della rispondenza di singole opere o progetti, elaborati sia da soggetti privati che pubblici, ai requisiti e agli obiettivi predisposti dalla legislazione speciale. Originariamente, la commissione era stata prevista come organo temporaneo, operante fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale di ciascun Comune ricompreso nella conterminazione lagunare adeguato alle direttive del Piano Comprensoriale (art. 5, c. 7, L. n. 171/1973). Nonostante alcuni abbiano sostenuto l'implicita soppressione della commissione<sup>67</sup>, lo strumento di pianificazione puntualmente prescritto dalla norma ad oggi ancora manca, e, di conseguenza, la Commissione risulta ancora operativa<sup>68</sup>.

I pareri della Commissione dovevano essere resi non oltre novanta giorni

---

<sup>64</sup> Allo scopo di procedere ad un necessario adeguamento del Piano direttore 2000, il 16/12/2013, con delibera del Consiglio Regionale n. 2336, sono state approvate le linee guida per l'aggiornamento del piano. Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 85.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>66</sup> La composizione della Commissione era così definita dall'art. 5, l. n. 171/1973: "Il Presidente della Regione che la presiede; il presidente del Magistrato alle acque; un rappresentante dell'UNESCO; il soprintendente ai monumenti di Venezia; il soprintendente alle gallerie e alle opere d'arte di Venezia; l'ingegnere capo del genio civile per le opere marittime di Venezia; il medico provinciale di Venezia; un rappresentante del Ministero dei lavori pubblici; un rappresentante del Ministero della marina mercantile; un rappresentante del Ministero dell'agricoltura e delle foreste; un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche [...]; tre rappresentanti della Regione Veneto eletti dal Consiglio regionale [...]; un rappresentante della Provincia di Venezia, eletto dal Consiglio Provinciale; tre rappresentanti del comune di Venezia, eletti dal consiglio comunale [...]; due rappresentanti degli altri comuni [n.d.r. Chioggia, Codevigo, Campagna Lupia, Mira, Quarto D'Altino, Isole, Musile di Piave] eletti dai sindaci [...]". La l. n. 360/1991 ha disposto (art. 4, comma 1) che "La Commissione per la salvaguardia di Venezia, [...] è integrata da un rappresentante del Ministero dell'ambiente, dal comandante provinciale dei vigili del fuoco di Venezia o da un suo delegato, e da un rappresentante delle unità sanitarie locali in sostituzione del medico provinciale di Venezia".

<sup>67</sup> A tale risultato si giungerebbe se si considerasse il Piano comprensoriale *in toto* sostituito dal Piano di Area della Laguna e dell'Area Veneziana (PALAV), integrato dal Piano Direttore 2000.

<sup>68</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 85.

(art. 6, comma 3, L. 171/73); essi erano vincolanti ed idonei a sostituire ogni altro parere, visto, autorizzazione, nulla osta, intesa o assenso richiesto dalle vigenti disposizioni normative statali e regionali (art. 6, comma 1). Qualora il parere venisse emesso con il voto contrario di uno o più rappresentanti, e fosse relativo alle materie di specifica attribuzione dei soggetti dissenzienti, le determinazioni della Commissione venivano sospese ed il presidente della giunta regionale, entro venti giorni, rimetteva gli atti al parere del Ministro dei lavori pubblici (n.d.r. Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), del Ministro per i beni culturali e ambientali (n.d.r. Ministro della cultura) e del Ministro dell'interno, i quali erano tenuti ad assumere le relative determinazioni, con provvedimento motivato, entro novanta giorni dal ricevimento degli atti (art. 6, comma 4).

L'istituzione della Commissione, nonostante fosse stata inneggiata da diversi studiosi<sup>69</sup>, ha contribuito a causare una generale frammentazione e sovrapposizione delle competenze<sup>70</sup> e lungaggini burocratiche, e a determinare un assetto istituzionale incerto, data la presunta temporaneità dell'organo<sup>71</sup>.

Per quanto la legge n. 171/73 definisse obiettivi ben chiari, a seguito anche solo dell'analisi delle diverse attribuzioni ai singoli livelli istituzionali, appare evidente che non altrettanto si possa dire relativamente alle modalità attuative predisposte<sup>72</sup>. Questo rilievo, insieme alla mancanza di un preciso sistema di concertazione tra le amministrazioni, costituiscono alcune delle ragioni principali per cui si rese necessaria una legge speciale "*bis*", ossia la L. n. 798/1984.

## 7. La legge speciale "*bis*", "*Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia*"

Sebbene la legge 16 aprile 1973, n. 171, avesse costituito l'inizio di una nuova stagione - sia dal punto di vista formale-legislativo che sostanziale-amministrativo - per Venezia e per la sua laguna, fu con la legge 29 novembre 1984,

---

<sup>69</sup> Si tratta ad esempio di Feliciano Benvenuti, una delle voci più autorevoli del secolo scorso in materia di salvaguardia di Venezia. Dalla lettura dei suoi studi appare più volte il suggerimento di costituire un soggetto unico e "forte", capace di coordinare la molteplicità di interventi necessari per la tutela e lo sviluppo di Venezia. In questo senso, si può dire che la Commissione rispondesse in parte alla soluzione promossa dallo studioso. In realtà, l'organo immaginato da Benvenuti doveva essere retto da un consiglio democratico, dotato di ampi poteri decisionali ed esecutivi, nonché di autonomia finanziaria. Cfr. S. AMOROSINO, *Feliciano Benvenuti e i problemi giuridici della salvaguardia di Venezia*, cit., p. 103.

<sup>70</sup> Notare in questo senso il ricorso promosso dal Comune di Venezia per incostituzionalità della norma attributiva delle competenze alla Commissione, basato sull'assunto che la materia urbanistica sia di competenza del comune. Il ricorso, che fu respinto nel 1998, non diede definitiva risoluzione alla controversia, che fu in seguito risolta davanti al T.A.R. per ribadire che, con l'adozione del Palav e dei successivi piani urbanistici, la competenza della Commissione non ha più ragione di essere, quantomeno in materia urbanistica. Cfr. G. MARIOTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 33.

<sup>71</sup> Così si deduce dall'art. 5, comma 7, L. n. 171/1973.

<sup>72</sup> La legge del '73 fu oggetto di numerose critiche. Una delle voci più incisive sul tema fu quella di Wladimiro Dorigo, che suggestivamente rinominò la legge del '73 "la legge *contro* Venezia". Egli lamentava il modo semplicistico con cui furono affrontate le criticità vissute dalla città, testimoniato dal fatto che la legge arrivò solo a seguito di una marea eccezionale, e, nonostante le diverse aspirazioni, fu più che altro un modo di farsi pubblicamente carico del problema, senza mettere a disposizione di Venezia gli adeguati strumenti, in primo luogo scientifici, di salvaguardia. Per una completa disamina delle obiezioni, si rinvia a W. DORIGO, *Una legge contro Venezia*, cit., pp. 408 e ss.



n. 798, “Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia”, che vennero definitivamente stabilite le premesse necessarie per un intervento organico e di grande respiro sulla città<sup>73</sup>.

All’art. 1, la legge stabiliva lo stanziamento complessivo, da parte dello Stato, di lire 600 miliardi, da ripartire in tre esercizi finanziari (1984, 1985 e 1986), finalizzati “alla salvaguardia di Venezia ed al suo recupero architettonico, urbanistico, ambientale ed economico”<sup>74</sup>. Come nel caso della prima legge speciale, anche la seconda si concentrò primariamente sui sistemi di difesa della città dalle maree, lasciando ancora una volta il problema del calo dei residenti nel centro storico, ed in generale della sua “vivibilità”, in secondo piano<sup>75</sup>.

Dal punto di vista delle competenze, allo Stato era demandato di provvedere alle opere di difesa idraulica della città e della sua laguna. In particolare, i fondi stanziati dovevano tradursi in: studi sullo stato idrogeologico della laguna, interventi per l’attenuazione dei livelli di marea, anche tramite grandi opere (incluse modificazioni alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili); eventuali marginamenti; opere portuali e di difesa litoranea; studi per allontanare il traffico petrolifero dalla laguna. In aggiunta, era richiesto allo stato di gestire il restauro di edifici demaniali e pubblici di rilevanza storico-artistica; il recupero dell’Arsenale; le opere di consolidamento di ponti, canali, fondamenta<sup>76</sup>.

Alla Regione Veneto erano attribuite competenze in materia di pianificazione territoriale e risanamento ambientale. Si trattava in particolare di gestione di opere di approvvigionamento idrico, igienico-sanitario, nonché di impianti di depurazione (art. 5).

Ai Comuni, con particolare attenzione per Venezia e Chioggia, la legge attribuiva tutte le attività di sviluppo socioeconomico (art. 6). In particolare: restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza, nonché ad attività sociali e culturali, produttive, artigianali e commerciali essenziali

---

<sup>73</sup> Cfr. P. BEVILACQUA, *Venezia e le acque*, cit., p. 160.

<sup>74</sup> L’art. 2 della legge in parola differenziava poi le singole somme da destinarsi ai singoli interventi di competenza dello Stato, della Regione Veneto, dei comuni di Venezia e Chioggia, per il Ministero per i beni culturali ed ambientali, per un contributo straordinario al Provveditorato al porto di Venezia, per la conversione produttiva di aziende attualmente esistenti nelle zone industriali, per interventi minori di manutenzione ordinaria e straordinaria di restauro e risanamento conservativo sul patrimonio immobiliare dei comuni. L’art. 3 procedeva invece a differenziare le singole somme destinate ad interventi di competenza dello Stato.

<sup>75</sup> Ciò si desume anche dalla porzione di finanziamenti nettamente maggiore delle altre (238 miliardi di lire, contro i 103 miliardi devoluti complessivamente agli altri dieci campi di intervento individuati dalla norma), destinata a “*studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all’arresto e all’inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all’eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all’attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle “insulae” dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle “acque alte” eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree*” (art. 3, L. n. 798/1984). Cfr. C. COLALUCA, *Venezia “transitoria”. Dalla legislazione speciale all’ordinamento speciale?* cit., p. 86.

<sup>76</sup> Cfr. Art. 3, lett. a-m, L. n. 798/1984. Si noti che, per espressa disposizione legislativa, le opere predisposte dallo Stato per la difesa idraulica della città avrebbero dovuto essere eseguite seguendo i criteri di “*sperimentalità, reversibilità e gradualità*” (art. 3, lett. a). Principi ecologicamente avanzati, ripresi dalla lunga tradizione di gestione dell’ambiente lagunare (*ivi*, nota 7), di cui è però difficile, a seguito delle vicende intercorse nel tempo, sostenere si sia fatta attenta applicazione.

per il mantenimento delle caratteristiche socio-economiche degli insediamenti urbani lagunari; opere di urbanizzazione primaria, nonché la sistemazione di ponti, canali e fondamenta sui canali di competenza comunale; contributi per l'esecuzione di opere di restauro e risanamento conservativo del patrimonio immobiliare privato; acquisizione di aree da destinare ad insediamenti produttivi e per l'urbanizzazione primaria e secondaria delle stesse.

La legge speciale *bis* confermava tutte le attribuzioni del Magistrato alle Acque, affiancandolo alla Regione per tutto ciò che riguardava la gestione del bacino demaniale marittimo. Proprio il Magistrato alle acque, in quanto dipendente dal Ministero dei Lavori Pubblici, fu designato come soggetto autorizzato a disporre delle concessioni, a società a partecipazione pubblica o privata, per la progettazione e la realizzazione dei singoli interventi<sup>77</sup>. Dal 1985, fu il Consorzio Venezia Nuova - un gruppo di grandi imprese private, consorzi e cooperative nazionali - il concessionario degli studi e delle opere relative al riequilibrio idrico della laguna<sup>78</sup>. Essendo divenuto il concessionario unico di Venezia tramite un mandato ampissimo, che spaziava dal monitoraggio, alla definizione dei progetti in fase contrattuale, fino alla loro realizzazione, è agevole comprendere la posizione assolutamente centrale assunta nel tempo dal Consorzio relativamente alla realizzazione, non poco problematica, della normativa speciale per Venezia<sup>79</sup>.

L'importanza del ruolo attribuito all'ufficio del Magistrato è dimostrata dalle prescrizioni di cui all'art. 7 della legge n. 798/1984, che stabilivano la possibilità di integrare il personale (comma 2)<sup>80</sup>, nonché la sua facoltà di agire in deroga alle disposizioni vigenti per le esigenze organizzative connesse alla gestione della laguna (comma 3).

Come si avrà avuto modo di notare, la legge speciale *bis* non comportò sostanziali modifiche all'assetto di competenze già predisposto dalla legge del '73. Per sopperire però alle difficoltà riscontrate a livello amministrativo nel decennio precedente, il legislatore introdusse un elemento di raccordo tra le varie istituzioni, nel tentativo di eliminare le sovrapposizioni ed incentivare la celerità della macchina burocratica<sup>81</sup>. Fu dunque istituito il *Comitato per l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo per l'attuazione degli interventi di salvaguardia*, rappresentativo del governo e delle amministrazioni locali<sup>82</sup>, presso cui il presidente del Magistrato alle acque assolveva le funzioni di segretario.

---

<sup>77</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 87.

<sup>78</sup> Il Consorzio opera attraverso lo strumento delle convenzioni. Tra il 1984 ed il 1992, ne furono stipulate sei, tutte per l'attuazione di interventi previsti dalla legge speciale *bis*. L'intervento più noto, nonché il più discusso, realizzato nel quadro in parola, fu quello del Modulo Sperimentale Elettromeccanico (c.d. MoSE). *Ibidem*, p. 87.

<sup>79</sup> G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 55.

<sup>80</sup> In particolare, la norma prendeva la possibilità di assumere: periti industriali elettronici (due); diplomati nautici (uno); vigilanti lagunari (cinque); operatori centro calcolo (cinque); programmatori (due). Così l'art. 7, comma 2, L. n. 798/1984.

<sup>81</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 88.

<sup>82</sup> Secondo l'art. 4, il Comitato è costituito "dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'economia e delle finanze,

Al Comitato furono demandati l'indirizzo, il coordinamento e il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. Inoltre, allo stesso fu richiesto di approvare il piano degli interventi nell'ambito della Laguna di Venezia<sup>83</sup>, e di decidere sulla ripartizione delle risorse stanziare per la sua attuazione, nonché l'eventuale rimodulazione delle risorse ripartite.

Al "Comitatone" fu affiancato, dal 2004 (con D.P.C.M. 13 febbraio), un organo tecnico collegiale di supporto, ossia l'Ufficio di Piano, coordinato dal Magistrato alle Acque<sup>84</sup>.

Dal quadro prospettato emerge come la legge n. 798/1984, pur non avendo sensibilmente modificato la disciplina sostanziale relativa alla salvaguardia di Venezia (le competenze presso gli enti locali erano rimaste invariate, così come la maggior parte degli strumenti urbanistici a disposizione degli stessi), comportò un notevole cambio di paradigma, conseguente all'introduzione del nuovo organo e delle sue modalità operative. Si assistette ad uno slittamento del potere attuativo delle misure di salvaguardia presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (i.e. dei Lavori Pubblici), tramite l'attribuzione al Magistrato alle Acque del potere di ricorrere a concessioni da accordarsi in forma unitaria con trattativa privata<sup>85</sup>.

#### 8. *La terza legge speciale, "Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna"*

Come si è potuto osservare, le prime due leggi speciali concentravano buona parte dei progetti e delle risorse finanziarie sulla difesa dei litorali dalle mareggiate, e quindi dalle aggressioni "esterne", distogliendo l'attenzione dalla necessità di garantire anche l'integrità fisica "interna" della città e della laguna che, verso la fine degli anni Ottanta, si trovarono in uno stato di degrado fisico

---

dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'università e della ricerca, dal Presidente della giunta regionale del Veneto, dal Sindaco della Città metropolitana di Venezia, ove diverso, dal Sindaco di Venezia, dal Sindaco di Chioggia e dal Sindaco di Cavallino Treporti o loro delegati, nonché da due rappresentanti dei comuni di Codevigo, Campagna, Lupia, Mira, Quarto D'Altino, Jesolo e Musile di Piave, designati dai sindaci con voto limitato". La presenza di alcune delle massime cariche dello Stato nell'organo così costituito lo rese noto al pubblico come "Comitatone".

<sup>83</sup> Il primo Piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna fu redatto nel 1987, poi aggiornato nel giugno del 1991. Esso conteneva la previsione di una molteplicità di interventi di riqualificazione della laguna, al fine di ridurre gli effetti erosivi del moto ondoso e l'incidenza del fenomeno delle acque alte. Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 87.

<sup>84</sup> Le competenze attribuite a questo ufficio sono, in breve: verifica del Piano Generale degli Interventi, in base allo stato di avanzamento delle attività e delle opere in corso; valutazione dei fabbisogni finanziari per completare le opere, con indicazione della scansione temporale delle erogazioni, così da ottimizzare la realizzazione; controllo dei piani di intervento delle Amministrazioni competenti, per garantire un avanzamento coordinato e simultaneo, in coerenza con le indicazioni del Comitatonone; valutazione dell'adeguatezza delle opere ipotizzate, rispetto agli obiettivi della legislazione speciale e alle indicazioni del Comitato, anche con analisi del rapporto costi/benefici; determinazione delle necessità finanziarie effettive e dei flussi corrispondenti, sulla base dei piani predisposti dalle singole Amministrazioni. Cfr. G. MARIOTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 52.

<sup>85</sup> Cfr. G. MARIOTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 61.

evidente, nonché in gravi condizioni igienico-sanitarie<sup>86</sup>.

Così, la terza legge speciale includeva finalmente tra gli obiettivi degli interventi di risanamento anche la manutenzione, ordinaria e straordinaria, della città. A tal fine, stanziava un totale di ulteriori lire 250 miliardi per finanziamenti su un periodo massimo di quindici anni (art. 1), suddivisi all'art. 2 tra Stato (lire 92,5 miliardi, in aggiunta ai 4 miliardi per il completamento dell'aeroporto "Marco Polo"), Regione Veneto (lire 71,5 miliardi), Comuni di Venezia e Chioggia (lire 62 miliardi), Università Cà Foscari e Istituto universitario di architettura di Venezia (lire 6,5 miliardi).

La legge comunque ribadiva l'importanza di concentrare le risorse sulle opere necessarie all'equilibrio idrogeologico della laguna e alla difesa della città dalle maree, secondo il Piano generale degli interventi già approvato dal Comitato per l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo nel 1991 (art. 3)<sup>87</sup>, nonché sugli interventi di competenza della Regione per il disinquinamento dell'ambiente lagunare, secondo il Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella laguna di Venezia, approvato anch'esso nel 1991 (art. 4)<sup>88</sup>.

La differenza rispetto alle due precedenti versioni si poté apprezzare relativamente alle attribuzioni dei Comuni di Venezia e Chioggia, identificate prevalentemente nella manutenzione dei rii e del patrimonio edilizio prospiciente<sup>89</sup>. Il Comune di Venezia fu identificato, in applicazione della terza legge speciale, come soggetto attuatore del "progetto integrato rii", che suddivideva il piano complessivo di restauro fisico della città in due fasi principali: la prima relativa ai cantieri d'acqua (c.d. "*insulae*"), per il ripristino della piena funzionalità idraulica, strutturale ed igienico-sanitaria dei canali e delle loro sponde; la seconda relativa ai cantieri di terra (c.d. "*isole*"), per il ripristino della rete fognaria, il restauro della pavimentazione ed il suo innalzamento nelle zone sommerse già dalle maree medio-alte<sup>90</sup>. Per gestire in modo ottimale e coordinato i cantieri diffusi, appunto, le *insulae*, nel 1997 fu costituita Insula s.p.a., una società interamente

---

<sup>86</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 75.

<sup>87</sup> Si tratta in particolare di: a) opere di regolazione delle maree; b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle tre bocche lagunari; c) difesa dalle acque alte degli abitati insulari; d) ripristino della morfologia lagunare; e) arresto del processo di degrado della laguna; f) difesa dei litorali; g) sostituzione del traffico petrolifero in laguna; h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree. Alle lettere d) ed e), la legge precisava, andava destinato almeno il 25% dei finanziamenti attribuiti al Ministero dei Lavori Pubblici, che ammontava nel totale a lire 92,5 milioni. Cfr. Art. 3, commi 1 e 2, L. n. 139/1992.

<sup>88</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 89.

<sup>89</sup> Per il risanamento degli edifici prospicienti i rii, i comuni erano autorizzati dalla legge ad erogare contributi ai privati. Il sindaco, una volta identificate le opere da eseguire, invitava i proprietari degli immobili ad intraprenderne la realizzazione entro un termine non superiore a novanta giorni, indicando il limite del contributo concesso ed assegnando, ed il termine entro cui i lavori dovevano essere ultimati. Scaduto il termine di novanta giorni senza che i proprietari avessero intrapreso le opere, il comune era autorizzato ad eseguire i lavori di manutenzione delle fondamenta degli edifici, addebitando ai privati il costo dei lavori stessi, detratto il contributo ad essi spettante. Cfr. art. 5, comma 2, L. n. 139/1992.

<sup>90</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 78.

pubblica<sup>91</sup>, ente operativo del Comune di Venezia per la realizzazione di interventi di manutenzione urbana ed edilizia.

Dunque, al Comune di Venezia spettava la gestione delle vie d'acqua interne a Venezia e alle isole principali; al Magistrato alle Acque restava la competenza in materia di grandi marginamenti lagunari, delle sponde del Canale della Giudecca e del Bacino di San Marco; infine, la Regione Veneto, pur non partecipando direttamente alla fase realizzativa, contribuiva, attraverso le proprie assegnazioni di fondi, agli interventi inerenti al risanamento igienico-sanitario<sup>92</sup>.

Al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi predisposti per il restauro fisico della città e per il miglioramento generale suo stato igienico-sanitario, la legge esortava il coordinamento, sia dal punto di vista della pianificazione che finanziario, con la Regione Veneto - competente per la realizzazione di opere igienico-sanitarie nel centro storico di Venezia - e con le altre amministrazioni coinvolte. Lo strumento di raccordo identificato dalla legge era l'accordo di programma, disciplinato dall'art. 27 della legge n. 142/1990 (Ordinamento delle autonomie locali).

Le finalità dell'accordo di programma sono garantire omogeneità tecnico-progettuale, assicurare coordinamento nella fase esecutiva, e consentire l'integrazione delle risorse finanziarie (art. 5, comma 1). Per essere stipulati, la legge prevedeva che alternativamente il sindaco, il presidente della Regione o della Provincia, a seconda di chi avesse competenza primaria sull'intervento, convocasse una conferenza con le amministrazioni interessate<sup>93</sup>. In seno alla conferenza andavano definiti congiuntamente tempi, modalità, finanziamenti. L'accordo, consistente nel consenso unanime delle amministrazioni interessate, doveva poi essere approvato con atto formale del presidente della Regione, della Provincia o del sindaco, ed essere pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione<sup>94</sup>. Secondo la normativa vigente al tempo (art. 81, d.p.r. n. 616/1977), la conclusione dell'accordo equivaleva ad una dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi competevano ad un collegio composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal prefetto del capoluogo della Regione o dal prefetto della Provincia interessata<sup>95</sup>.

Il primo accordo di programma fu firmato il 3 agosto 1993, tra Magistrato alle Acque, Regione Veneto e Comune di Venezia<sup>96</sup>.

Successivamente, anche grazie all'approvazione del *Piano Programma*

---

<sup>91</sup> I soci di Insula s.p.a. sono il Comune di Venezia (72,13%), Veritas Spa (26,73%), e la Regione Veneto (1,14%). Insula programma, progetta, appalta e coordina l'esecuzione di opere e servizi di manutenzione urbana ed edilizia per la città, riunendo in un unico soggetto le competenze progettuali e di stazione appaltante. Cfr. MARIUTTI, G. *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 77.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 79-80.

<sup>93</sup> Cfr. Art. 27, comma 3, L. n. 142/1990.

<sup>94</sup> Cfr. Art. 27, comma 4, L. n. 142/1990.

<sup>95</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 82.

<sup>96</sup> Un secondo accordo di programma tra le stesse amministrazioni venne stipulato il 25 febbraio 1997, per l'esecuzione degli interventi di risanamento igienico ed edilizio delle aree di Malamocco e Alberoni, Pellestrina, Sant'Erasmo, Burano, Riviera San Nicolò al Lido, Percorso dei Tolentini, insula di Piazza San Marco. Cfr. *ibidem*, p. 80.

di interventi per il risanamento igienico-sanitario del centro storico e delle isole del 1994, prese l'avvio un'ampia attività di manutenzione urbana, gestita da un apposito ufficio della Ripartizione dei lavori pubblici del Comune di Venezia<sup>97</sup>.

Un ulteriore problema, che pure era stato affrontato dalla L. n. 798/1984, ma continuava ad aggravarsi, era quello relativo alla vitalità del centro storico. La città assisteva ad un continuo calo della popolazione residente, al sistematico trasferimento in terraferma di attività di produzione e di servizi, all'aumentare sregolato dei flussi turistici e al conseguente degrado del centro storico<sup>98</sup>.

Per invertire queste tendenze, la legge stabiliva che almeno il 50% dei fondi stanziati per i Comuni di Venezia e Chioggia fossero spesi per l'acquisizione, il restauro e risanamento conservativo di immobili da destinare alla residenza, nonché ad attività sociali e culturali, produttive, artigianali e commerciali essenziali per il mantenimento delle caratteristiche socio-economiche degli insediamenti urbani lagunari (art. 2, comma 5).

Sempre in quest'ottica erano da intendersi i fondi stanziati a favore delle due università (Ca' Foscari e IUAV), finalizzati a interventi di restauro e risanamento del patrimonio immobiliare destinato alle attività didattiche, scientifiche e formative<sup>99</sup>.

Nonostante le allocazioni finanziarie, le misure di "restauro" del tessuto sociale del centro storico non ebbero l'impatto sperato, forse anche perché, a differenza di quanto accadde per le opere di manutenzione urbana, non fu redatto alcun piano preciso per lo scopo, né fu predisposto alcun organo con competenze speciali relative alla gestione dello stato demografico del centro storico.

#### 9. *L'istituzione dell'Autorità per la laguna di Venezia e la gestione del MoSE*

Il decreto 14 agosto 2020, n. 104, titolato "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*", si inseriva nel quadro della decretazione necessaria alla rapida gestione dei fenomeni connessi all'emergenza pandemica<sup>100</sup>.

Un unico articolo (il 95), rubricato "*Misure per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia*" composto da ventisette commi, che disciplinava prevalentemente due materie: da un lato l'istituzione dell'autorità per la laguna di Venezia (commi 1-16), dall'altro la gestione e manutenzione del MoSE, a seguito dello scioglimento del Consorzio Venezia Nuova, e la conseguente assegnazione alla nuova autorità costituita

---

<sup>97</sup> In prima istanza furono appaltati gli interventi ritenuti più urgenti (bacino Orseolo, Rio Novo, ponte di Santa Chiara, dei Tre Ponti, del Magazen). Il primo cantiere di grande rilevanza fu quello relativo allo scavo dei rii nell'isola di Santa Maria Zobenigo, nel sestiere di San Marco, selezionata come prioritaria in ragione della presenza del teatro La Fenice. Nella primavera del 1997 furono poi avviati i lavori in ulteriori quattro *insulae*: il Ghetto, i Frari, Santa Maria Formosa, e la fondamenta Navagero a Murano. Cfr. *ibidem*, p. 80.

<sup>98</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 89.

<sup>99</sup> Cfr. G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., p. 76.

<sup>100</sup> Il decreto è stato convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126. Non sono del tutto chiare all'interprete le ragioni della collocazione della salvaguardia di Venezia in detto atto normativo, non essendo essa né una questione recente, né strettamente legata all'emergenza da Covid-19. Cfr. C. COLALUCA, *Le sorprese nel «decreto agosto»: un nuovo ente per Venezia*, in *Le Regioni*, 6/2020, p.1514 e ss.

dell'amministrazione delle dighe mobili (commi 17-23)<sup>101</sup>.

Per quanto riguarda la prima, l'Autorità per la laguna viene costituita come un ente pubblico non economico di rilevanza nazionale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria (art. 95, comma 1). Con sede a Venezia, è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture.

Le competenze attribuite all'Autorità contano sia quelle già attribuite al Magistrato alle Acque e trasferite al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia<sup>102</sup>, che tutte le funzioni e competenze relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna nonché al mantenimento del regime idraulico lagunare, ivi incluse quelle di cui alle leggi n. 366/1963, n. 171/1973, n. 798/1984.

In particolare, l'Autorità approva il programma triennale per la tutela della laguna di Venezia, il programma unico integrato e il programma di gestione e manutenzione del MoSE (comma 2, lett. a); assicura l'attuazione delle misure contenute nei piani di gestione delle acque e nei piani di gestione del rischio di alluvioni, redatti dall'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali e relativi all'unità idrografica della laguna (lett. a bis); svolge attività di progettazione e gestione degli interventi di salvaguardia in ambito lagunare in amministrazione diretta, su base convenzionale, tramite società da essa controllate o mediante affidamenti all'esito di procedure di gara (lett. b); provvede al coordinamento degli interventi di salvaguardia dell'ambito lagunare e svolge attività tecnica per l'edilizia demaniale statale relativa alla manutenzione di immobili di particolare interesse storico, artistico, architettonico e monumentale e di uso pubblico rientranti nell'ambito lagunare (lett. c); svolge attività di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del MOSE; a tal fine, per le attività tecniche non direttamente esportabili dall'amministrazione, costituisce una società da essa interamente partecipata (lett. d); può svolgere attività tecnica di vigilanza e supporto ad amministrazioni, enti ed organismi in relazione alla realizzazione di opere pubbliche nell'ambito lagunare (lett. e); assicura la gestione e tutela del demanio marittimo lagunare nelle aree di competenza e lo svolgimento delle relative funzioni amministrative, contabili e di riscossione dei canoni demaniali (lett. f); svolge funzioni di polizia lagunare, anche mediante emissione di ordinanze (lett. g); assicura il supporto di segreteria al Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo (lett. h); provvede, in relazione alle attività di propria competenza, alla riscossione delle sanzioni amministrative derivanti dalle infrazioni in ambito lagunare (lett. i); provvede al rilascio delle concessioni e autorizzazioni allo scarico delle acque reflue e alla verifica della qualità degli scarichi, nonché alla gestione dell'attività amministrativa, contabile e di riscossione dei canoni relativi agli scarichi industriali (lett. l); assicura la gestione delle aree, delle acque e dei canali di competenza statale nonché la riscossione delle relative tasse (lett. m); assicura la gestione e il funzionamento del Centro sperimentale per modelli

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 1514. Non essendo la "questione MoSE" preciso oggetto di questo elaborato, per una panoramica delle vicende politico amministrative ad essa relative, si rinvia a AMOROSINO, S. *Il governo delle acque*, cit.; G. MARIUTTI, *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, cit., pp. 86 e ss.; C. COLALUCA, *Le sorprese nel «decreto agosto»: un nuovo ente per Venezia*, cit., pp. 1529 e ss.

<sup>102</sup> Ai sensi del d. l. n. 90/2014, art. 18, comma 3.

idraulici (lett. *n*); assicura attività di supporto alle altre amministrazioni responsabili della salvaguardia di Venezia e della laguna, di coordinamento e controllo tecnico-amministrativo delle attività affidate al concessionario Consorzio Venezia Nuova (lett. *o*); esercita le funzioni di regolazione della navigazione della laguna di Venezia, nonché l'esecuzione di tutte le opere necessarie al mantenimento dei canali di navigazione, con esclusione dei canali marittimi, nonché dei rii e canali interni ai centri storici di Venezia, Chioggia e isole maggiori (lett. *p*); rilascia le autorizzazioni e concessioni per piantagioni entro il perimetro lagunare, nonché per il prelievo dalla laguna di sabbia, fango ed altri materiali per qualsiasi uso (lett. *q*); rilascia le concessioni o autorizzazioni per lo scarico di rifiuti e provvede alla gestione dei relativi canoni, svolge attività di monitoraggio e controllo meteorologico e ambientale, anche ai fini del controllo della qualità delle acque lagunari (lett. *r*); esprime pareri obbligatori sulla validità dei trattamenti di depurazione delle acque sia per gli scarichi reflui all'interno della laguna, sia per quelli defluenti in mare aperto (lett. *s*); verifica la conformità al progetto degli impianti di depurazione realizzati (lett. *t*).

Le funzioni e competenze dell'Autorità sono esercitate compatibilmente con i principi e criteri relativi al buon stato ecologico delle acque del codice dell'ambiente e della gestione del rischio di alluvioni di cui al d.lgs. n. 49/2010, nonché alle tutele di cui alle Direttive 2009/147/CE e 92/43/CEE (Uccelli e *Habitat*).

L'Autorità promuove lo studio e la ricerca volti alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, favorendo le attività di ricerca applicata, di informazione e didattica, anche tramite il Centro di studio e di ricerca internazionale sui cambiamenti climatici (comma 3).

Dal punto di vista dell'organizzazione interna, gli organi che compongono l'autorità sono quattro. Il Presidente, che viene scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande rilievo e dotate di alta e riconosciuta competenza nei settori nei quali opera l'Autorità. È nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica, sentiti la Regione Veneto e il Comune di Venezia, previo parere delle competenti commissioni parlamentari. La carica ha una durata massima di tre anni (comma 5)<sup>103</sup>. Il Comitato di gestione, che è presieduto dal Presidente dell'Autorità e composto da sette dirigenti scelti tra il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'Economia, del Ministero della Cultura, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, della Regione Veneto, della Città metropolitana di Venezia e del Comune di Venezia. Il comitato di gestione svolge funzioni normative: delibera lo statuto, il regolamento di amministrazione, e tutti gli atti generali che disciplinano il funzionamento dell'ente, nonché i bilanci (comma 6)<sup>104</sup>. Il Comitato consultivo, composto

---

<sup>103</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Le sorprese nel «decreto agosto»: un nuovo ente per Venezia*, cit., p. 1525.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 1526.



da sei membri<sup>105</sup>, scelti tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di comprovate competenze ed esperienza in materia idraulica, di morfodinamica lagunare e di tutela dell'ambiente (comma 7)<sup>106</sup>. Infine, il Collegio dei revisori assicura la regolarità contabile dell'ente (comma 8)<sup>107</sup>.

L'Autorità è dotata di un proprio patrimonio, costituito da un fondo di dotazione e dai beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività, individuati con decreto ministeriale emesso dal ministero delle Infrastrutture, di concerto con il ministero dell'economia (comma 16).

L'istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia rappresenta un ulteriore esperimento di riassetto amministrativo, la cui efficacia nel garantire semplificazione e coordinamento delle attività di salvaguardia resta da verificare. Le nuove misure privilegiano gli aspetti legati alla gestione del territorio lagunare (demanio marittimo, porti, difesa costiera), trascurando invece il recupero architettonico, urbanistico, sociale ed economico del centro storico. Un'efficace politica di governo per Venezia dovrebbe garantire una tutela giuridicamente unitaria delle due dimensioni, città e laguna<sup>108</sup>.

È stata inoltre rilevata l'inadeguatezza di sottoporre l'Autorità alla sola vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, poiché le esigenze di tutela investono competenze più ampie, dall'ecosistema ai beni culturali, che richiederebbero il coinvolgimento di altri ministeri (Ambiente, Cultura e Turismo) e forme di concertazione interministeriale<sup>109</sup>.

Sul piano territoriale, la Regione Veneto e il Comune di Venezia hanno criticato l'eccessivo accentramento statale, parlando persino di "esproprio" di competenze locali. In particolare, sono rimaste escluse dall'assegnazione agli enti locali le funzioni relative alla polizia lagunare, alla manutenzione e alla tutela dall'inquinamento, attese dopo la soppressione del Magistrato alle Acque; inoltre, il Comune di Venezia ha visto ridotte le proprie competenze, salvo la gestione dei rii e dei canali interni, espressamente contenuta sia nel decreto che nella legge di conversione<sup>110</sup>.

Infine, il nuovo assetto si interseca con le rivendicazioni regionali in tema di autonomia differenziata. Già in passato, la Regione Veneto aveva chiesto di ampliare le proprie funzioni<sup>111</sup>, rivendicando competenze in materia di disinquinamento, difesa delle coste, gestione del demanio marittimo, pianificazione e realizzazione degli interventi di salvaguardia, secondo le previsioni della l. n.

---

<sup>105</sup> Nominati con provvedimento del Presidente, su proposta, rispettivamente, del Sindaco di Venezia, del Sindaco di Chioggia, del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale, del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, del Presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e del Presidente della Giunta Regionale del Veneto, e dal Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali. *Ibidem*, p. 1526.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 1526.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 1526.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 1530.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 1531.

<sup>110</sup> Cfr. art. 95, comma 2, lett. p) della l. n. 126/2020. *Ibidem*, p. 1531.

<sup>111</sup> Ciò era avvenuto prima mediante un Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione del Veneto, firmato il 28 febbraio 2018. L'anno successivo, con una Bozza di intesa, sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Veneto. Cfr. *Ibidem*, p. 1531.

171/1973<sup>112</sup>.

Oltre ai dubbi sopra elencati, il principale nodo della questione, che sarebbe essenziale sciogliere presto, resta quello dell'effettiva operatività dell'ente. Nonostante la previsione legislativa risalga all'agosto 2020, lo statuto dell'ente è stato approvato dai Ministri dell'economia e delle infrastrutture solo a dicembre 2024<sup>113</sup>. L'ente difetta tutt'oggi di un bilancio, e di conseguenza di buona parte dell'organico, nonostante sia stato nominato Presidente. In (parziale)<sup>114</sup> attuazione alla disposizione transitoria contenuta al comma 15 dell'art. 95, *"nelle more della piena operatività dell'Autorità, (...) le funzioni e le competenze attribuite alla stessa ai sensi del presente articolo, ove già esistenti, continuano ad essere svolte dalle amministrazioni e dagli enti pubblici competenti nei diversi settori interessati"*.

#### 10. Considerazioni conclusive sull'ordinamento prospettato

L'analisi della legislazione speciale per Venezia permette, senza calarsi necessariamente nel campo della critica, di rilevare alcune costanti<sup>115</sup>, mantenute durante tutta la sua evoluzione.

In primo luogo, emerge la complessità tecnica delle problematiche da affrontare: dalla stabilità idraulica della laguna, alla difesa fisica dall'acqua alta, fino alle esigenze di risanamento ambientale, urbanistico e sociale del centro storico. Ogni intervento legislativo ha progressivamente ampliato il raggio d'azione della disciplina speciale, riflettendo l'intreccio ineludibile tra dimensioni idrauliche, economiche, sociali e culturali. Nondimeno, appare quantomeno doveroso notare che, non essendo impresa facile, non si sia ancora raggiunto un livello soddisfacente di integrazione di tutte le problematiche, né a livello normativo, né a livello di gestione amministrativa<sup>116</sup>.

In secondo luogo, il ricorso alla legislazione speciale ha determinato la costante creazione di organismi *ad hoc* destinati al governo dello spazio lagunare. La Commissione di salvaguardia del 1973, il "Comitatone" del 1984, il ruolo attribuito al Magistrato alle Acque e al Consorzio Venezia Nuova negli anni Ottanta, le successive istanze di coordinamento introdotte negli anni Novanta, e infine l'Autorità per la laguna del 2020, testimoniano la difficoltà di individuare un modello stabile di governance e la tendenza a moltiplicare i centri decisionali, causando spesso effetti indesiderati quali sovrapposizione, frammentazione amministrativa, e lungaggini burocratiche.

Infine, tutte le leggi considerate hanno progressivamente sottoposto la laguna e le attività che in essa si svolgono ad un regime giuridico specifico e

---

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 1531.

<sup>113</sup> Così si evince dal decreto concertato dai due dicasteri, presso <https://saappianmonitor-prod001.blob.core.windows.net/documentiprod/Decreti/4028.pdf>.

<sup>114</sup> Parziale perché la norma fissa un limite di sei mesi tra l'adozione del regolamento di amministrazione e la piena operatività dell'ente.

<sup>115</sup> Le tre considerazioni che seguono sono rilevate da Amoroso, quando fornisce una lettura sintetica del già citato elaborato di Bevilacqua, *Venezia e le acque*, contenuta in S. AMOROSO, *Il governo delle acque*, cit., pp. 9-10.

<sup>116</sup> Si conceda, per questa affermazione, una piccola licenza all'autrice, tratta dai dati statistici sulla popolazione residente in costante calo e dalle osservazioni empiriche sul campo, che non possono che rispecchiare l'avanzato degrado sociale del centro storico, che subisce costante detrimento a causa dei flussi turistici incontrollati.

costantemente integrato, che ha finito per configurare Venezia come un ordinamento speciale all'interno dell'ordinamento generale. Tale regime – in continua evoluzione – riflette da un lato il riconoscimento della “unicità” della città e del suo ambiente, dall'altro la difficoltà di conciliare la tutela unitaria con il pluralismo di interessi, competenze e livelli istituzionali coinvolti.



### CAPITOLO III: LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA TUTELA DI VENEZIA. IL SITO UNESCO E I RAPPORTI CON LA NORMATIVA NAZIONALE. CASO DI STUDIO: LE GRANDI NAVI

#### 1. *Venezia e la sua laguna come sito Unesco*

Nei capitoli precedenti è stato fornito un quadro complessivo della normativa nazionale deputata alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia di Venezia. Come è noto, però, la conservazione dell'ambiente e dei beni culturali non è affidata unicamente alle amministrazioni nazionali, poiché sussiste una dimensione di tutela ultrastatale<sup>1</sup>. Oltre alle fonti comunitarie in materia - prevalentemente sotto forma di direttive, che vengono dunque recepite nell'ordinamento - cui si è già accennato in precedenza<sup>2</sup>, nel caso di Venezia è importante fare riferimento anche alla dimensione internazionale.

In particolare, tra i vari livelli di regolamentazione del patrimonio culturale e naturale, si colloca anche il sistema stabilito dall'appartenenza al "Patrimonio Mondiale", costituito dall'insieme dei siti che l'Unesco<sup>3</sup> vi iscrive, al fine di collaborare alla loro preservazione.

Venezia, insieme alla sua laguna, è stata iscritta alla Lista del Patrimonio Mondiale culturale e naturale nel 1987<sup>4</sup>, ed è quindi soggetta ad una serie di tutele, che si sommano e si intrecciano a quelle previste a livello interno. Lo scopo di questo capitolo è quello di fornire una descrizione del meccanismo internazionale di tutela e valorizzazione, e di indagare i suoi effetti sullo speciale sistema legislativo e amministrativo di Venezia, mettendone alla prova i punti di forza e le criticità attraverso l'esame di una vicenda in cui l'Unesco ha occupato un ruolo determinante: il traffico delle "Grandi navi" nella laguna.

#### 2. *Il meccanismo di tutela e valorizzazione dei siti Unesco prospettato dalla Convenzione di Parigi sulla protezione del patrimonio culturale e naturale*

Con la *Convenzione internazionale per la tutela del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale*, firmata nel novembre del 1972, ed eseguita in Italia con L. n. 184/1977, l'Unesco istituiva un sistema di protezione internazionale dei beni culturali. Detto sistema trae la sua giustificazione a partire dalla premessa logica secondo cui alcuni beni sono dotati di un eccezionale valore storico, culturale, o naturalistico, tale da farli rientrare nel patrimonio dell'umanità stessa. Secondo questa logica, dunque, tutta l'umanità, e *in primis* la comunità internazionale, nutre ogni interesse alla conservazione del Patrimonio Mondiale, e a tal fine organizza un livello ulteriore di tutela, che si somma a quello richiesto ad ogni stato membro della convenzione, nel rispetto della sovranità di ciascuno, nel tentativo di superare congiuntamente gli ostacoli che possono risultare

---

<sup>1</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 91.

<sup>2</sup> *Ivi*, Capitolo 1, paragrafo 2, in materia di codice dell'ambiente.

<sup>3</sup> L'UNESCO, ossia l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura, è stata istituita a Parigi, il 4 novembre 1946, per promuovere alcuni degli obiettivi perseguiti dalle Nazioni Unite, in particolare quelli relativi all'educazione, alla diffusione della cultura, alla preservazione dei beni culturali.

<sup>4</sup> Con decisione 11 COM VII.A, consultabile presso <https://whc.unesco.org/document/904>.

troppo complessi per le amministrazioni nazionali<sup>5</sup>.

Oggetto di tutela è, dunque, il Patrimonio Mondiale. Esso è definito dai primi due articoli della convenzione, che distinguono patrimonio culturale e naturale<sup>6</sup>. Il primo include monumenti (opere architettoniche, plastiche o pittoriche monumentali, elementi o strutture di carattere archeologico, iscrizioni, grotte e gruppi di elementi), agglomerati (gruppi architettonici di costruzioni, isolate o riunite), e siti (opere dell'uomo o opere coniugate dell'uomo e della natura, compresi i siti archeologici). Il patrimonio naturale include invece i monumenti naturali (formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni), le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti habitat di specie animali e vegetali minacciate, e i siti naturali.

I beni culturali o naturali astrattamente rientranti in queste categorie possono essere iscritti alla Lista solo ove siano caratterizzati da valore universale eccezionale per l'aspetto storico, artistico, scientifico, estetico, antropologico, o conservativo<sup>7</sup>.

Dal punto di vista organizzativo, la Convenzione del 1972 è stata dotata di una struttura istituzionale, composta da una molteplicità di organi. In primo luogo, è istituita l'Assemblea Generale di tutti gli Stati parte, che si riunisce senza periodicità imposta durante le Conferenze generali Unesco, e che ha attribuzioni in materia finanziaria, elegge i componenti della Commissione e riceve i report annuali redatti dalla stessa sullo stato del Patrimonio Mondiale<sup>8</sup>. Per esercitare la maggior parte delle funzioni richieste all'organizzazione dalla

---

<sup>5</sup> Nel preambolo della Convenzione sul patrimonio mondiale si legge infatti: "considerato che il patrimonio culturale e il patrimonio naturale sono vieppiù minacciati di distruzione non soltanto dalle cause tradizionali di degradazione, ma anche dall'evoluzione della vita sociale ed economica che l'aggrava con fenomeni d'alterazione o distruzione ancora più temibili; considerato che la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio culturale e naturale è un appoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo; considerato che la protezione di questo patrimonio su scala nazionale rimane spesso incompleta per l'ampiezza dei mezzi necessari a tal fine e su l'insufficienza delle risorse economiche, scientifiche e tecniche del paese sul cui territorio il bene da tutelare si trova; considerato che dinanzi all'ampiezza e alla gravità dei nuovi pericoli spetta alla collettività internazionale di partecipare alla protezione del patrimonio culturale e naturale di valore universale eccezionale mediante un'assistenza collettiva che, senza sostituirsi all'azione dello Stato interessato, la completerà efficacemente (...)". Consultabile presso <https://www.unesco.it/wp-content/uploads/2023/11/Convenzione-Patrimonio-Mondiale-italiano-1.pdf>.

<sup>6</sup> Al paragrafo 46 delle *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* (UNESCO - WHC, Parigi, 2025), è stabilito che possano darsi anche casi di patrimonio "misto", qualora un bene, o un luogo, corrisponda in parte o in tutto ad entrambe le definizioni di patrimonio culturale e naturale. Le linee guida sono consultabili presso <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

<sup>7</sup> Cfr. artt. 4 e 5 della Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale. Le linee guida (vedi nota precedente) precisano il significato della locuzione "valore universale eccezionale" ai fini dell'applicazione della convenzione. In particolare, al paragrafo 49 si legge che "*Outstanding Universal Value means cultural and/or natural significance which is so exceptional as to transcend national boundaries and to be of common importance for present and future generations of all humanity. As such, the permanent protection of this heritage is of the highest importance to the international community as a whole. The Committee defines the criteria for the inscription of properties on the World Heritage List.*"

<sup>8</sup> Cfr. parr. 17 e 18, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, nonché artt. 8(1), 16(1), e 29 della Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale.

Convenzione con maggiore celerità e semplicità dei lavori, è costituita la Commissione del Patrimonio Mondiale (*World Heritage Committee*), che vale da organo esecutivo, e si incontra almeno una volta all'anno. Essa è composta di ventuno membri<sup>9</sup>, eletti dall'Assemblea Generale con mandato di massimo sei anni, che può essere ridotto a quattro per aumentare la rotazione dei rappresentanti<sup>10</sup>. Tra le funzioni attribuite alla Commissione si contano: l'identificazione dei beni culturali e naturali di eccezionale valore universale che devono essere protetti, e la loro iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale; l'esame dello stato di conservazione dei beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale attraverso processi di monitoraggio reattivo e di rendicontazione periodica; la decisione sulla rimozione o l'inserimento nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo di beni già iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale; la decisione sulla cancellazione di un bene dalla Lista del Patrimonio Mondiale; la definizione delle procedure per l'esame delle richieste di assistenza internazionale e lo svolgimento studi e consultazioni; le determinazioni sulle modalità d'uso delle risorse del Fondo del Patrimonio Mondiale; la ricerca di finanziamenti; la presentazione ogni due anni un rapporto sulle proprie attività all'Assemblea generale degli Stati parti e alla Conferenza generale dell'Unesco; la periodica revisione e valutazione dell'attuazione della Convenzione; la revisione e l'adozione delle Linee guida operative<sup>11</sup>.

Tutte le funzioni sopraelencate possono essere implementate tramite l'individuazione di *strategic objectives*, periodicamente revisionati, di cui la Commissione può servirsi per portare avanti, in modo efficace, politiche mirate<sup>12</sup>.

Le Linee guida prevedono inoltre che tutte le decisioni prese dalla Commissione devono basarsi su considerazioni oggettive e scientifiche, e qualsiasi valutazione deve essere effettuata in modo approfondito e responsabile. A tal fine, la Commissione si impegna a decidere sulla base di documentazione accuratamente preparata, procedure approfondite e coerenti, valutazioni da parte di esperti qualificati, e, se necessario, il ricorso a revisori esperti<sup>13</sup>.

La Commissione è assistita nelle sue funzioni da un Segretariato, noto come World Heritage Center, presieduto dal Direttore Generale dell'Unesco. I compiti principali del Segretariato sono: l'organizzazione delle riunioni dell'Assemblea generale e della Commissione; l'attuazione delle decisioni della Commissione e delle risoluzioni dell'Assemblea Generale e la rendicontazione sulla loro esecuzione; la ricezione, la registrazione, la verifica della completezza, l'archiviazione e la trasmissione agli organi consultivi competenti delle candidature alla Lista del Patrimonio Mondiale; il coordinamento degli studi e delle attività nell'ambito della strategia globale per una lista rappresentativa, equilibrata e credibile del Patrimonio Mondiale; l'organizzazione della rendicontazione periodica; il coordinamento e la conduzione del monitoraggio reattivo; il coordinamento dell'assistenza internazionale; la mobilitazione di risorse fuori bilancio

---

<sup>9</sup> Cfr. par. 19, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>10</sup> Cfr. par. 21, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>11</sup> Cfr. par. 24, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>12</sup> Cfr. parr. 25-26, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>13</sup> Cfr. par. 23, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

per la conservazione e la gestione dei beni del Patrimonio Mondiale; l'assistenza agli Stati parte nell'attuazione dei programmi e dei progetti della Commissione; la promozione del Patrimonio Mondiale e della Convenzione attraverso la diffusione di informazioni agli Stati parte, agli organi consultivi e al pubblico in generale<sup>14</sup>.

Infine, per snellire i procedimenti e i lavori della Commissione, sono istituiti alcuni organi consultivi, ossia ICCROM (*International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property*), ICOMOS (*International Council on Monuments and Sites*), e IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), le cui funzioni principali consistono nel fornire consulenza sull'attuazione della Convenzione sul Patrimonio Mondiale nel campo di loro competenza; assistere il Segretariato nella preparazione della documentazione della Commissione, nell'ordine del giorno delle sue riunioni e nell'attuazione delle decisioni della Commissione; assistere nello sviluppo e nell'attuazione della strategia globale per una Lista rappresentativa, equilibrata e credibile del Patrimonio Mondiale, nonché della strategia di rafforzamento delle capacità del Patrimonio Mondiale, della rendicontazione periodica e del rafforzamento dell'uso efficace del fondo per il Patrimonio Mondiale; monitorare lo stato di conservazione dei beni del Patrimonio Mondiale (anche attraverso missioni di monitoraggio reattivo su richiesta della Commissione e missioni consultive su invito degli Stati parte) ed esaminare le richieste di assistenza internazionale; nel caso di ICOMOS e IUCN, valutare le proprietà nominate per l'iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale, in consultazione e dialogo con gli Stati parte nominanti, e presentare relazioni di valutazione della Commissione; e infine partecipare alle riunioni della Commissione del Patrimonio Mondiale e dell'Ufficio di presidenza a titolo consultivo<sup>15</sup>.

Il sistema di tutela predisposto dalla Convenzione si basa sull'iscrizione dei beni meritevoli, culturali e naturali, nella Lista del Patrimonio Mondiale (WHL).

L'inserimento di un bene in questa Lista dipende dalla candidatura dello stesso, da parte dello Stato membro nel cui territorio si trova il bene<sup>16</sup>, in ragione della sua rispondenza ad almeno uno dei dieci requisiti imposti dalla Convenzioni.

Dei dieci requisiti alternativi, sei sono riferiti al patrimonio culturale, e quattro al patrimonio naturale.

---

<sup>14</sup> Cfr. par. 28, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>15</sup> Cfr. par. 31, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Si noti che, nella prassi, gli organi consultivi hanno assunto un ruolo determinante, soprattutto per quanto concerne l'iscrizione di nuovi beni, i controlli sulla conservazione dei beni iscritti, nonché la gestione del meccanismo di assistenza internazionale. Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, in *Lo stato*, 16/2021, pp. 313 e ss., spec. 315.

<sup>16</sup> Sul punto è chiaro l'art. 3 della Convenzione, secondo cui "Spetta a ciascuno Stato partecipe della presente Convenzione di identificare e delimitare i differenti beni situati sul suo territorio (...)", e ancora l'art. 11, par. 3, che statuisce che "L'iscrizione di un bene nell'elenco del Patrimonio Mondiale può avvenire soltanto col consenso dello Stato interessato. (...)". Appare dunque evidente che presupposto fondamentale dell'iscrizione sia la volontà espressa dello Stato in cui è locato il bene culturale o naturale. Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 316.



Un bene culturale può rientrare nella Lista se: i) rappresenta un capolavoro del genio creativo umano; ii) mostra un importante scambio di valori umani, in un arco di tempo o all'interno di un'area culturale del mondo, sugli sviluppi dell'architettura o della tecnologia, delle arti monumentali, dell'urbanistica o della progettazione del paesaggio; iii) reca una testimonianza unica o almeno eccezionale di una tradizione culturale o di una civiltà vivente o scomparsa; iv) rappresenta un esempio eccezionale di un tipo di edificio, insieme architettonico o tecnologico o paesaggio che illustra una fase (o fasi) significative nella storia umana; v) costituisce un esempio eccezionale di insediamento umano tradizionale, di uso del suolo o del mare rappresentativo di una cultura (o di culture), o di interazione umana con l'ambiente, soprattutto quando è diventato vulnerabile sotto l'impatto di cambiamenti irreversibili; vi) è direttamente o tangibilmente associato ad eventi o tradizioni viventi, a idee o credenze, a opere artistiche e letterarie di eccezionale significato universale<sup>17</sup>.

Benché non sia richiesto che un bene presenti più di una delle caratteristiche necessarie alla sua iscrizione (ad eccezione del criterio (vi), che la Commissione preferisce utilizzato insieme ad altri), spesso accade che un bene culturale soddisfi più di un requisito, e venga quindi candidato in ragione di più requisiti cumulativi. Venezia rappresenta uno dei rarissimi casi di bene culturale dotato di tutte e sei le caratteristiche prescritte<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda invece i beni naturali, essi possono essere iscritti alla Lista del Patrimonio Mondiale, se, alternativamente o cumulativamente: vii) contengono fenomeni naturali superlativi o aree di eccezionale bellezza naturale e importanza estetica; viii) sono esempi eccezionali che rappresentano fasi importanti della storia della Terra, tra cui la registrazione della vita, significativi processi geologici in corso nello sviluppo delle forme del terreno o significative caratteristiche geomorfologiche o fisiografiche; ix) sono esempi eccezionali che rappresentano importanti processi ecologici e biologici in corso nell'evoluzione e nello sviluppo degli ecosistemi terrestri, di acqua dolce, costieri e marini e delle comunità di piante e animali; x) contengono gli *habitat* naturali più importanti e significativi per la conservazione *in situ* della diversità biologica, compresi quelli contenenti specie minacciate di eccezionale valore universale dal punto di vista scientifico o di conservazione<sup>19</sup>.

Accanto alla Lista del Patrimonio Mondiale, la Commissione tiene una Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo, cui vengono iscritti i beni di eccezionale valore universale che rispondono ai dieci requisiti ordinari, ma che versano in situazioni di grave minaccia, tale da poterne determinare la distruzione o la completa perdita del valore che li contraddistingue, e che quindi necessitano una serie di interventi di ampio respiro<sup>20</sup>.

L'iscrizione alla Lista del Patrimonio Mondiale determina, in capo allo Stato che ha candidato il bene, oltre che una serie di vantaggi, *in primis* legati al

---

<sup>17</sup> Cfr. par. 77, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>18</sup> Cfr. decisione 11 COM VII.A, nella quale sono iscritti, in ragione della presenza di tutti i sei criteri, solo altri due siti: il Monte Tai (Cina), e le Grotte di Mogao (Cina).

<sup>19</sup> Cfr. par. 77, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>20</sup> Di questa lista si dirà di più nelle pagine successive, v. *infra*.

prestigio che accompagna il titolo, una serie di oneri<sup>21</sup>.

In primo luogo, dalla dichiarazione di “valore *universale* eccezionale” del bene deriva implicitamente la considerazione che la proprietà di detto bene trascende il mero confine nazionale, ed è attribuita, quantomeno in una misura concettuale, a tutta l’umanità. Da ciò non può che seguire che lo Stato territoriale sia tenuto alla conservazione e alla valorizzazione del bene stesso, a beneficio dell’umanità tutta, ivi comprese le generazioni future. Sul punto è molto chiaro l’art. 4 della Convenzione del 1972, che recita: “*Ciascuno Stato partecipa della presente Convenzione riconosce che l’obbligo di garantire l’identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona (...).*”

A questo obbligo di carattere generale sono collegati una serie di obblighi più precisi, elencati all’art. 5 della Convenzione, necessari per prospettare un quadro di tutela preciso ed affidabile, ancorato a dei modelli di gestione comuni, nel rispetto però della sovranità dei singoli Stati<sup>22</sup>.

Secondo la Convenzione, appunto, lo Stato detentore del sito iscritto è tenuto ad adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale; ad istituire sul proprio territorio, ove non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotato di personale appropriato e provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono; a sviluppare gli studi e le ricerche scientifiche e tecniche e perfezionare i metodi di intervento che permettono a uno Stato di far fronte ai pericoli che minacciano il proprio patrimonio culturale o naturale; a prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l’identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio; ed infine a favorire l’istituzione o lo sviluppo di centri nazionali o regionali di formazione nel campo della protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e promuovere la ricerca scientifica in questo campo<sup>23</sup>.

Una lettura possibile è quella che rinviene nel disposto citato due modalità di protezione del bene culturale o naturale. In primo luogo, pare necessario assicurare la tutela *diretta* del sito, e quindi, almeno mantenerne le condizioni uguali (o, di più, migliorarle) rispetto al momento dell’iscrizione, anche dotandosi degli strumenti normativi adeguati e degli apparati amministrativi necessari. In secondo luogo, la normativa predispone anche tipo di tutela che potremmo definire *indiretta*, tramite la promozione di programmi educativi e della ricerca scientifica, in grado da un lato di aumentare consapevolezza della popolazione

---

<sup>21</sup> Attualmente sono iscritti alla WHL un totale di 1123 siti, distribuiti in 168 Stati. Cfr. <https://www.unesco.org/en/articles/unesco-world-heritage-26-new-sites-inscribed>. L’Italia, come è noto, detiene il primato di beni iscritti, con un totale di 61 siti, di cui sei sono naturali, e otto sono paesaggi culturali (o patrimoni misti, v. nota 6). Cfr. <https://www.unesco.it/it/iniziative-dellunesco/patrimonio-mondiale/>.

<sup>22</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 316.

<sup>23</sup> Cfr. art. 5, *Convenzione internazionale per la tutela del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale*.

del valore del bene culturale e dell'importanza della sua conservazione, dall'altro di promuovere nuove tecniche per la gestione ed il monitoraggio del sito, oltre che per una sua fruizione rispettosa della molteplicità degli interessi in gioco.

Dal momento che la Convenzione sancisce degli obblighi in capo agli Stati, viene naturale domandarsi: quale è la natura giuridica di questi obblighi? Di che grado di esigibilità sono dotati?

La Convenzione non prevede un regime sanzionatorio vero e proprio, ma, come spesso accade nel diritto internazionali, mette a disposizione della Commissione alcuni strumenti capaci di esercitare pressione sullo Stato parte, affinché esso adempia una raccomandazione, tra cui i più efficaci sono l'informale diffida di inserimento del sito nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo, o, peggio, della cancellazione del sito dalla Lista del Patrimonio Mondiale. Questo sistema dimostra una crescente attribuzione di autonomia all'organo internazionale dotato di poteri decisionali, che, sebbene debba agire in cooperazione con gli Stati parte, si colloca un gradino più in alto degli stessi sulla scala gerarchica, essendo legittimato ad adottare provvedimenti autonomi, senza l'intervento delle amministrazioni nazionali<sup>24</sup>.

Altri autori<sup>25</sup> hanno sostenuto, secondo una prospettiva più cauta (nel breve termine, ma dalle implicazioni più significative), che la Convenzione sul Patrimonio Mondiale costituisce in capo agli Stati parte degli obblighi di *soft law*<sup>26</sup>, una categoria giuridica ben nota agli internazionalisti e della quale, in questa sede, basti dire che si tratta di una regolazione non formalmente cogente, ma adatta a promuovere delle buone pratiche che, nel tempo, possono evolversi in consuetudini ed ottenere dunque piena esigibilità.

---

<sup>24</sup> Cfr. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, 4/2019, pp. 697 e ss. L'autrice cita in proposito un altro autore, che ha rilevato che questo meccanismo da un lato pare indebolire la c.d. *input legitimacy*, ossia il grado di partecipazione e di rappresentatività che l'organizzazione è in grado di fornire, ma aumenta sensibilmente la c.d. *output legitimacy*, ossia la capacità dell'organizzazione di ottenere risultati. Cfr. D. ZACHARIAS, *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage*, in A. VON BOGDANDY (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Berlino-Heidelberg, 2010, p. 303. Per alcune riflessioni ulteriori sul rapporto tra *legitimacy* e *accountability*, cfr. L. CASINI, *Il diritto amministrativo oltre lo Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2024, pp. 807 ss, spec. 814.

<sup>25</sup> Ad esempio, A. CHECHI, *The 2013 Judgment of the ICJ in the Temple of Preah Vihear Case and the Protection of World Cultural Heritage Sites in Wartime*, in *Asian Journal of International Law*, 2016, pp. 353 ss; F. LENZERINI, *Art. 12, Protection of Properties not Inscribed on the World Heritage List*, in F. FRANCONI (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008, pp. 206-207. Questi spunti bibliografici sono tratti da M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 316.

<sup>26</sup> La *soft law* corrisponde ad una varietà di strumenti non cogenti, utilizzati nelle relazioni internazionali contemporanee dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali. Essa si oppone alla categoria della *hard law*, ossia quella contenuta nelle fonti tradizionali quali i trattati e le consuetudini. Ciò non significa però che la *soft law* sia del tutto priva di uno spessore giuridico, in quanto essa può rappresentare un "diritto in divenire", la formazione progressiva di una *opinio juris*, oppure una pratica che è comune solo ad un limitato numero di ordinamenti, ed essa può evolvere in una nuova norma consuetudinaria. Cfr. A. BOYLE, *Soft law in international law-making*, in M. EVANS (a cura di), *International law*, Oxford, 2010, p. 122. Degli strumenti di *soft law* è stato fatto ampio uso nelle prime fasi del diritto ambientale internazionale, essendo essi il mezzo ideale per raccogliere ampie adesioni, anche da parte degli Stati che non erano pronti ad assumersi obblighi stringenti, diffondendo al contempo una serie di pratiche positive, dotate inoltre dell'elasticità necessaria per essere adattate al progresso scientifico e tecnico che, nel diritto dell'ambiente, costituisce un fattore di rapida evoluzione.

Indipendentemente dalla precisa qualificazione giuridica che è possibile attribuirle, appare innegabile, all'esito della prassi<sup>27</sup>, che la Convenzione stabilisca in capo agli Stati parte obblighi giuridicamente esigibili.

L'esigibilità delle misure, attive ed effettive, che gli Stati devono mettere in pratica per adempiere i loro obblighi di protezione e conservazione, viene misurata secondo un criterio di diligenza (*due diligence*). In sintesi, l'adempimento degli obblighi prescritti dalla Convenzione è dato dalla dimostrazione da parte dello Stato di aver intrapreso misure efficaci e attive per la protezione e la conservazione del sito, tenuto conto delle circostanze del caso<sup>28</sup>.

Guardando nel complesso il quadro prospettato, è possibile parlare di "globalizzazione del diritto del patrimonio culturale", non tanto perché la competenza della sua regolamentazione sia passata dai singoli ordinamenti nazionali a quello globale, ma piuttosto perché si è realizzato un processo di integrazione normativa che ha costituito un regime giuridico stratificato, in cui le fonti di livello diverso si intrecciano<sup>29</sup>.

### 3. L'approccio "collaborativo" alla gestione del sito: l'obbligo di rapporti periodici, il monitoraggio, i Piani di gestione

Come è stato accennato, il regime istituito dalla Convenzione Unesco del 1972 non è sostitutivo della normativa nazionale, ma agisce come un regime "eccezionale, eventuale e aggiuntivo"<sup>30</sup>. L'iscrizione si sovrappone alle prescrizioni già previste a livello interno, determinando un grado di protezione rafforzato per il bene.

In particolare, l'iscrizione di un sito alla Lista del Patrimonio Mondiale comporta obblighi di conservazione ulteriori, limitazioni alla sovranità statale, soprattutto in riferimento ai meccanismi di monitoraggio e controllo, modificazioni al normale assetto della pianificazione e della gestione territoriale, nonché effetti di pressione e condizionamento politico-amministrativo, anch'essi spesso limitativi della sovranità statale.

Per descrivere efficacemente il modello gestionale su più livelli che si è venuto

---

<sup>27</sup> Così ha stabilito, ad esempio, la Corte suprema australiana, in *Commonwealth of Australia v. State of Tasmania*, Australian High Court, 1 luglio 1983, in *International Law Reports*, 1985, p. 266. Nella sentenza, la High Court ha riconosciuto il diritto delle autorità federali di adottare provvedimenti legislativi volti a impedire allo Stato della Tasmania la realizzazione di progetti infrastrutturali che si potessero tradurre in un pregiudizio alla conservazione di un'area protetta. Si trattava in particolare della costruzione di una diga sul fiume Gordon, che avrebbe allagato porzioni di un'area protetta (Western Tasmania Wilderness National Park). Accogliendo la tesi delle autorità federali, la maggioranza dei giudici della Corte (4 contro 3) ha ritenuto che le misure legislative federali costituissero l'adempimento di obblighi giuridici derivanti dagli artt. 4 e 5 della Convenzione di Parigi. Così M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 317.

<sup>28</sup> Si tratta quindi di una valutazione contestualizzata, e che non può implicare l'identificazione di un livello di prestazioni uniforme per tutti gli Stati, ma deve adeguarsi a fattori quali il livello di sviluppo di ciascuno Stato, la situazione economica in cui versa, l'eventuale presenza di un conflitto in atto, ecc. La *due diligence* è un criterio cui è fatto ampiamente ricorso anche nei trattati sulla protezione ambientale, proprio in forza della sua adattabilità, in quanto richiede a tutti gli Stati un impegno proporzionale alle condizioni di fatto. Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 316.

<sup>29</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 93.

<sup>30</sup> Così si esprime P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., p. 698.

a costituire a Venezia, è necessario esaminare singolarmente i quattro fenomeni appena elencati.

Agli obblighi di conservazione imposti agli Stati parte dalla Convenzione si è già fatto cenno<sup>31</sup>, ma è bene soffermarsi su alcune specificità.

Uno degli adempimenti più importanti richiesti allo Stato territoriale di un sito iscritto è quello relativo all'elaborazione dei rapporti periodici. L'art. 29, par. 1, della Convenzione prevede infatti che *“Gli Stati partecipi della presente Convenzione indicano nei rapporti che presenteranno alla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, alle date e nella forma da questa determinate, le disposizioni legislative e regolamentari e gli altri provvedimenti presi per l'applicazione della Convenzione, come anche l'esperienza acquisita in questo campo”*. La redazione e presentazione dei rapporti periodici, attualmente regolata nella Sezione V delle Linee guida operative, è prevista con una periodicità di sei anni. La prassi ne ha sedimentato il contenuto essenziale, che deve contare, oltre alle indicazioni previste dall'art. 29, una relazione sullo “stato di conservazione” di ciascun sito, l'elencazione delle principali problematiche inerenti il bene, e i progetti previsti per fronteggiarle<sup>32</sup>. Nella redazione dei rapporti periodici, lo Stato può richiedere l'aiuto degli organi consultivi, e può attivare un dialogo di confronto con altri Stati parte<sup>33</sup>.

Le linee guida stabiliscono i quattro obiettivi principali attribuiti al *self-reporting*, che sono utili a comprenderne la natura e l'utilità all'interno del meccanismo di tutela e valorizzazione promosso dalla Convenzione. Essi consistono in: a) fornire una valutazione dell'adempimento degli obblighi dello Stato Parte; b) monitorare che il valore universale eccezionale delle proprietà iscritte alla Lista sia mantenuto nel tempo; c) fornire informazioni aggiornate sui beni iscritti per registrare le mutevoli circostanze ed i rispettivi stati di conservazione; d) fornire un meccanismo per la cooperazione regionale e lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli Stati parte riguardanti l'attuazione della Convenzione e la conservazione del Patrimonio Mondiale<sup>34</sup>.

I rapporti periodici costituiscono la porzione di monitoraggio di appannaggio dello Stato, ossia il c.d. *self-reporting*. Questa però non è l'unica modalità prevista per assicurare l'azione diligente degli Stati. Esiste anche una forma di monitoraggio esercitata dal Segretariato, detta *reactive monitoring*, non originariamente prevista dalla Convenzione, ma sviluppatasi nella prassi<sup>35</sup>, e poi regolata dalle linee guida operative (sez. IV), pensata per rispondere a situazioni di emergenza di carattere eccezionale<sup>36</sup>. Essa si attiva, infatti, in risposta al verificarsi di eventi o situazioni che comportano un rischio immediato o potenziale

---

<sup>31</sup> *Ivi*, paragrafo precedente.

<sup>32</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 318.

<sup>33</sup> Cfr. par. 200, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>34</sup> Cfr. par. 201, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>35</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 318.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 318.

per l'integrità o l'autenticità del bene, per consentire alla Commissione di reagire con tempestività<sup>37</sup>. Il monitoraggio reattivo compensa la fisiologica lentezza del meccanismo dei rapporti periodici, che non consente un'acquisizione rapida delle informazioni, né, di conseguenza, una risposta immediata alle situazioni di pericolo<sup>38</sup>.

L'attivazione del monitoraggio reattivo può derivare dalle segnalazioni ad opera di diversi organi: il Segretariato (WHC), gli organismi consultivi, nonché altri settori Unesco.

Una volta allertato, il Comitato può richiedere allo Stato parte interessato di fornire informazioni e documentazione dettagliata sullo stato di conservazione del bene. Si tratta in particolare di rapporti specifici e di studi di impatto (*Heritage impact assessment*, HIA), che devono essere trasmessi dallo Stato ogniqualvolta si verifichino circostanze eccezionali o si intendano realizzare interventi che possano incidere sul valore universale eccezionale o sullo stato di conservazione del bene<sup>39</sup>.

Il Segretariato può oltretutto ricevere informazioni da fonti diverse dallo Stato parte — come organizzazioni non governative o cittadini — in merito a gravi deterioramenti o alla mancata attuazione di misure correttive. In tal caso, è tenuto, per quanto possibile, a verificare la veridicità delle informazioni, *in primis* consultando lo Stato interessato e richiedendo i suoi commenti ufficiali<sup>40</sup>.

Le informazioni raccolte tramite le operazioni di monitoraggio reattivo, unitamente alle osservazioni degli organismi consultivi, vengono poi sottoposte alla Commissione del Patrimonio Mondiale per l'adozione delle decisioni ritenute necessarie.

Si aprono dunque una molteplicità di scenari alternativi, a seconda del quadro prospettato dalle informazioni raccolte e dagli strumenti che si rendono necessari per garantire adeguata tutela al bene in pericolo<sup>41</sup>.

Qualora la Commissione ritenga che il sito non versi effettivamente in situazione di pericolo, o ritenga che le modifiche progettate non siano idonee a

---

<sup>37</sup> Cfr. par. 169, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, cit.

<sup>38</sup> Cfr. S. URBINATI, *Patrimonio Mondiale e sovranità degli Stati: un'alternativa difficile da conciliare*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2006, pp. 131 ss.

<sup>39</sup> Sempre nel quadro delle informazioni che lo Stato deve fornire rientra questo obbligo di informazione preventiva (par. 172 delle linee guida operative). Gli Stati Parte sono tenuti a notificare preventivamente alla Commissione, per il tramite del Segretariato, la loro intenzione di intraprendere o autorizzare restauri importanti, costruzioni o altre opere in aree tutelate dalla Convenzione, qualora tali interventi possano compromettere il valore del bene. Tale comunicazione deve essere effettuata il prima possibile, idealmente prima della redazione dei documenti progettuali e comunque prima di assumere decisioni difficilmente reversibili. L'omissione di tale informazione preventiva è considerata una violazione grave delle linee guida, come dimostrato anche dalla censura ai danni dell'Italia nel 2019, che la Commissione ha disposto perché l'Italia non aveva fornito adeguate e tempestive informazioni riguardo alla costruzione di un centro visitatori a Torre Annunziata all'interno del sito "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata". Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 319.

<sup>40</sup> Cfr. par. 174, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*.

<sup>41</sup> Le possibili conseguenze del monitoraggio reattivo sono elencate al par. 176 delle linee guida operative.

comprometterne il valore, può stabilire che non sia intrapresa alcuna azione aggiuntiva. Se, invece, il deterioramento del bene è effettivamente grave ma reversibile, la Commissione può mantenere il bene nella Lista, subordinandone però la permanenza all'adozione di misure correttive entro un termine ragionevole. In tali casi, la Commissione può offrire cooperazione tecnica o proporre una missione consultiva per supportare lo Stato nell'attuazione delle misure necessarie. Se sussistono "pericoli gravi e precisi", la Commissione può decidere di iscrivere il bene nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo (LWHD), attivando un meccanismo di monitoraggio rafforzato, descritto ai paragrafi 183-189 delle linee guida. Nel caso più grave, in cui sia dimostrato che il sito ha subito un deterioramento irreversibile e ha perso le caratteristiche che ne giustificavano l'iscrizione, la Commissione può deliberare la cancellazione dello stesso dalla WHL.

Nel caso ancora diverso in cui le informazioni disponibili siano insufficienti, la Commissione può autorizzare una missione sul campo per verificare la situazione concreta e valutare la fattibilità di un eventuale ripristino. Si tratta delle cosiddette "missioni di monitoraggio reattivo", che costituiscono la forma più incisiva di intervento nell'ambito di tale procedura. Esse si distinguono dalle missioni consultive — che si svolgono su richiesta dello Stato parte — per la loro natura intrusiva e per la possibilità di essere disposte unilateralmente dalla Commissione o dal Segretariato<sup>42</sup>.

Sotto il profilo giuridico, tali missioni rappresentano uno strumento di ingerenza funzionale limitata (ma comunque considerevole in senso assoluto<sup>43</sup>) nella sfera di sovranità dello Stato territoriale, giustificata dall'adesione volontaria dello Stato alla Convenzione del 1972 e dall'impegno assunto a cooperare nella salvaguardia dei beni iscritti. In particolare, per i beni inseriti nella LWHD, lo Stato parte è tenuto ad accettare un esame periodico del proprio operato, che può includere missioni di monitoraggio reattivo<sup>44</sup>.

Il monitoraggio reattivo svolge un ruolo essenziale all'interno del sistema di *soft enforcement* del regime Unesco. Esso costituisce la base procedurale su cui si fondano sia l'iscrizione dei beni nella LWHD sia le eventuali decisioni di cancellazione. L'esperienza pratica dimostra che tale meccanismo agisce anche come strumento di pressione diplomatica: la prospettiva di un'iscrizione nella LWHD o, in casi estremi, della cancellazione dalla WHL, produce un forte incentivo per gli Stati parte ad adottare tempestivamente misure correttive e a cooperare con la Commissione. Pur mantenendo una natura non coercitiva, il monitoraggio reattivo rappresenta uno strumento di *accountability* internazionale capace di incidere concretamente sui comportamenti degli Stati parte, grazie alla forza reputazionale e politica delle decisioni della Commissione<sup>45</sup>. Di questo, proprio la vicenda delle grandi navi nella laguna di Venezia costituisce un esempio emblematico, come si dirà tra breve.

---

<sup>42</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 320.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>44</sup> La prassi ha conosciuto anche forme di monitoraggio reattivo rinforzato, come nel noto caso della Valle dell'Elba a Dresda, in cui una missione congiunta del WHC e dell'ICOMOS ha preceduto la decisione di cancellazione del bene dalla WHL. *Ibidem*, p. 321 e 323.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 321.

Oltre ai meccanismi messi in atto in situazioni di urgenza, di cui si è detto sopra, la Convenzione sul Patrimonio Mondiale conta anche una serie di prescrizioni volte a garantire un'adeguata gestione "quotidiana" dei siti, ispirata ad un approccio di collaborazione tra ciascuno Stato parte e l'organizzazione, nonché tra gli stessi Stati firmatari. È proprio questa la dimensione che maggiormente impatta le discipline interne di pianificazione e gestione territoriale.

Tra gli strumenti amministrativi fondamentali per l'attuazione a livello nazionale e locale degli standard internazionali di conservazione e valorizzazione dei beni iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale spiccano il Piano di gestione e il Comitato di pilotaggio (o Comitato Consultivo/di Gestione). Essi rappresentano due componenti complementari: il primo, di natura programmatica e strategica; il secondo, di natura organizzativa e di coordinamento interistituzionale.

Il Piano di gestione (o *management plan*) è lo strumento cardine per l'attuazione della Convenzione Unesco del 1972 nell'ordinamento interno. Esso svolge la funzione di ponte operativo tra il quadro normativo internazionale e la disciplina nazionale, traducendo gli standard e le linee guida operative in strumenti concreti di pianificazione e tutela<sup>46</sup>.

La disciplina positiva internazionale del *management plan* risale alla Dichiarazione di Budapest del 2002, in cui il WHC ha invitato tutti gli Stati presso cui si trovano beni iscritti o beni candidati all'iscrizione a dotarsi di appositi strumenti di gestione dei siti, capaci di coniugare la molteplicità degli interessi che vi gravitano intorno, senza pregiudicarne la conservazione e la valorizzazione<sup>47</sup>.

A livello interno, il Piano di gestione è regolato dalla disciplina attuativa della Convenzione, ossia la L. n. 77 del 2006<sup>48</sup>, che disciplina in particolare i siti Unesco e ne definisce i requisiti minimi di gestione, integrando anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 42/2004).

In particolare, l'art. 3, comma 2, l. 77/2006, precisa che "*I piani di gestione definiscono le priorità di intervento e le relative modalità attuative, nonché le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, (...) oltre che le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette.*" Appare dunque evidente che ai piani di gestione siano attribuite funzioni di programmazione e di coordinamento degli interventi necessari alla tutela e all'implementazione del patrimonio culturale, anche nel tentativo di trovare compromessi positivi con gli

---

<sup>46</sup> Secondo parte della dottrina, i Piani di gestione possono essere identificati come il perno che allaccia i due percorsi di gestione dei beni culturali: quello "*top-down*", che parte dagli standard Unesco, passa per il legislatore nazionale e giunge alle amministrazioni statali e locali, e uno "*bottom-up*", dalle amministrazioni locali all'Unesco. Cfr. A. CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Venezia e Verona*, in *Aedon*, 1/2011.

<sup>47</sup> Il contenuto della Dichiarazione di Budapest è stato poi espressamente riferito al Piano di gestione con un aggiornamento delle linee guida operative, che ora ne definiscono gli elementi essenziali al par. 132.5. Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 94.

<sup>48</sup> La disposizione, viene chiarito, non vale solo per garantire l'iscrizione di nuovi siti, bensì va applicata anche ai siti già iscritti alla Lista, ivi compreso quindi il sito "Venezia e la sua laguna". Cfr. A. CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco*, cit.



altri interessi afferenti ai siti<sup>49</sup>.

Sotto il profilo sostanziale, il Piano di gestione assume la natura di strumento di indirizzo urbanistico-paesaggistico predisposto dalle amministrazioni competenti<sup>50</sup>. Esso rientra tra gli strumenti di disciplina del territorio e concorre all'attuazione della tutela paesaggistica, fungendo da riferimento strategico per la pianificazione territoriale, sia generale che settoriale. Tuttavia, il Piano di gestione si distingue dagli ordinari strumenti di governo del territorio per la sua natura atipica: non contiene prescrizioni conformative della proprietà privata, né introduce vincoli di natura eteronoma rispetto al potere pianificatorio degli enti locali<sup>51</sup>. Il suo valore è dunque prevalentemente strategico e di orientamento, mirato a coordinare gli interventi e a promuovere una gestione integrata del bene<sup>52</sup>.

Un elemento caratterizzante del Piano di gestione è la sua attenzione non solo alla cosiddetta *core zone* (area direttamente iscritta nella Lista del Patrimonio Mondiale), ma anche alla *buffer zone*, ossia la zona circostante. Questa estensione territoriale consente di considerare non solo la conservazione materiale del bene, ma anche il contesto paesaggistico, infrastrutturale e funzionale in cui esso è inserito, includendo aspetti come la mobilità, l'accessibilità e la sostenibilità ambientale<sup>53</sup>. Considerando che l'area di laguna che fa propriamente parte del sito comprende anche le zone di gronda lagunare, la *buffer zone* risulta piuttosto ampia, arrivando ad includere anche le zone non costiere dei Comuni della gronda (Campagna Lupia, Cavallino, Chioggia, Codevigo,

---

<sup>49</sup> Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit., p. 94.

<sup>50</sup> Cfr. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Sull'identificazione del Piano di gestione come strumento di indirizzo della pianificazione urbanistica, ma non come strumento urbanistico vero e proprio, la dottrina è pressoché uniforme. Cfr. C. COLALUCA, *Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit.; A. CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco*, cit.; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss. La portata formale del Piano di gestione nell'ordinamento interno può però aumentare, se lo si considera "un atto giuridico posto in essere nell'adempimento di obblighi imposti agli Stati ed agli enti substatali da un'Amministrazione sovrastatale, all'interno di una relazione istituzionale di «interdipendenza» fra livello amministrativo territoriale, statale e globale." In questo senso, pur non rappresentando un atto amministrativo sovraordinato agli strumenti urbanistici nazionali, il Piano di gestione arriva a comprimere parzialmente la discrezionalità delle amministrazioni, che viene influenzata "da una serie di condizionamenti «eteronomi», indotti dalla partecipazione dello Stato ad organizzazioni internazionali, e, soprattutto, dai programmi di intervento amministrativo elaborati in ambito sovrastatale." Questa la lettura più precisa proposta da A. CASSATELLA, in *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco*, cit.

<sup>53</sup> P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss. Secondo il Piano di gestione per Venezia e la sua laguna attualmente in vigore, ossia quello relativo al periodo 2012-2018, ma non ancora aggiornato, "L'area di protezione (Buffer Zone) è il contesto territoriale che ha una diretta influenza sulla tutela e salvaguardia dei beni del Sito. La Buffer Zone deve contribuire al mantenimento del paesaggio, conservando le visuali significative e costituire un'area di supporto logistico per le attività connesse alla fruizione dei beni patrimoniali del Sito. Deve perciò svolgere una funzione di tutela naturale e paesaggistica e contenere una serie di funzioni e servizi che facciano da filtro alle pressioni di diverso tipo che possono gravare sul Sito." Cfr. COMUNE DI VENEZIA, UFFICIO SITO UNESCO "VENEZIA E LA SUA LAGUNA" (a cura di) *Piano di gestione 2012-2018, documento di sintesi*, Venezia, 2012, p. 5, consultabile presso [https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/LOW\\_executive\\_ita.pdf](https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/LOW_executive_ita.pdf).

Mira, Quarto d'Altino, Jesolo, Musile di Piave).

Sebbene la normativa italiana preveda requisiti minimi uniformi, i contenuti e le metodologie dei Piani di gestione risultano nella prassi altamente diversificati, riflettendo la pluralità delle situazioni territoriali e delle modalità organizzative. Tale diversità deriva anche dal carattere “aperto” delle *operational guidelines*, che definiscono principi generali, lasciando agli Stati ampia discrezionalità applicativa<sup>54</sup>.

Il Piano di gestione 2012-2018 per Venezia e la sua laguna, oltre a procedere ad una individuazione e ricognizione dello stato di conservazione dei beni patrimoniali culturali e naturali del Sito, descrive il processo di azioni e di indirizzi volti a tutelarli e a valorizzarli per le future generazioni, in coerenza con l'obiettivo di un equilibrato ed armonico sviluppo economico e sociale<sup>55</sup>.

Quanto al contenuto del Piano, oltre alle parti introduttive, descrittive del meccanismo di tutela prospettato dalla Convenzione Unesco, esso si concentra sugli snodi centrali della gestione.

In primo luogo, viene resa una sintesi dei tavoli tematici, ossia il percorso di consultazione e concertazione tra gli enti interessati e le comunità locali, svolti per la redazione del Piano stesso. I risultati sono convogliati in quella che viene definita “*vision*”, ossia un prospetto desiderabile per il futuro della città. La “*vision*” gravita attorno a quattro scenari che, appunto, descrivono l'immagine desiderata del sito: “fruizione sostenibile”, “conservazione e rivitalizzazione”, “attualizzazione dei valori”, “laguna arcipelago della creatività e della ricerca”<sup>56</sup>.

In seguito, il Piano procede alla disamina delle principali problematiche che minacciano il sito, dette “macro emergenze”, e degli indirizzi approntati per la loro gestione. Si tratta nello specifico, di: rischio idraulico – acqua alta; rischio idraulico – moto ondoso; inquinamento delle acque, dei fondali e dell'aria; spopolamento; pressione turistica; grandi opere (da intendersi come tutti gli interventi di natura pubblica, privata e/o mista, che per le loro caratteristiche tecniche-infrastrutturali sono in grado di alterare l'assetto morfologico, paesaggistico, geo-sedimentologico ed ambientale del sito); pesca illegale; degrado edilizio e urbano.

A partire dalle macro emergenze e dagli interventi necessari per il loro superamento, il Piano procede ad individuare dodici obiettivi strategici<sup>57</sup>, ricon-

---

<sup>54</sup> Cfr. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss.; e A. CASSATELLA, *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco*, cit.

<sup>55</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Piano di gestione 2012-2018*, cit., p. 5.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>57</sup> I dodici obiettivi strategici sono: 1. Tutelare, recuperare e valorizzare gli insediamenti antropici (tessuti urbani, architettura rurale), l'ambiente e il paesaggio lagunare; 2. Tutelare, recuperare e valorizzare il patrimonio architettonico, archeologico, storico artistico, etnoantropologico, archivistico e librario; 3. Ricostruire il tessuto socioeconomico dei centri storici e incrementare la residenzialità; 4. Razionalizzare i flussi turistici con lo sviluppo di forme complementari al turismo tradizionale (turismo culturale della Venezia minore, lagunare, rurale, agriturismo, ecologico, sportivo, etc); 5. Preservare e sostenere le attività produttive occupazionali, le produzioni tradizionali e promuovere nuove attività compatibili con le caratteristiche del Sito; 6. Migliorare l'accessibilità, la mobilità e il sistema dei trasporti all'interno del Sito, favorendo forme di mobilità alternative *slow*; 7. Sviluppare l'agricoltura urbana e periurbana, orti in città e nelle isole minori, per salvaguardare ambiti agricoli produttivi, evitare l'abbandono delle campagne e promuovere

dotti a loro volta in quattro Piani di azione. Sono proprio i Piani di azione a costituire l'elemento di implementazione del Piano di gestione, tramite l'esecuzione dei progetti che essi definiscono. I quattro piani di azione sono: 1. Tutela e conservazione del patrimonio; 2. Fruizione sostenibile del sito; 3. Comunicazione, promozione e formazione; 4. Conoscenza e condivisione.

Ciascun piano di azione è scomposto in un numero variabile di progetti di sistema, ossia interventi che interessano la gestione dell'intero sistema-sito, e progetti puntuali, ossia interventi proposti dai singoli enti coinvolti nella co-gestione del sito, relativi unicamente ai propri territori e beni da tutelare<sup>58</sup>.

Tutte le attività di gestione del sito sono coordinate, oltre che dalle amministrazioni statali e locali, da alcuni organi costituiti *ad hoc*, che contribuiscono alla stratificazione dei livelli di gestione del patrimonio culturale prodotta dalla Convenzione sul Patrimonio Mondiale, cui si accennava *supra*.

In particolare, ai sensi della L. n. 77/2006, con apposito atto di intesa (luglio 2007) è stato istituito il Comitato di Pilotaggio, rappresentativo di tutti i soggetti istituzionali e degli enti responsabili del sito<sup>59</sup>; e l'Ufficio Sito Unesco "Venezia e la sua laguna", costituito presso la Direzione sviluppo del territorio del Comune di Venezia.

Il Comitato di pilotaggio è un organo di coordinamento interistituzionale volto ad assicurare la partecipazione e l'integrazione tra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del sito. La sua costituzione risponde, infatti, all'esigenza di garantire un contesto nel quale le autorità locali, regionali e statali cooperano per l'attuazione degli obiettivi di tutela e valorizzazione stabiliti a livello internazionale.

L'esempio più descrittivo del modello cooperativo promosso dal Comitato consiste nell'elaborazione, a cui esso contribuisce, del Piano di gestione, che è anche il documento in cui vengono ripartite le competenze di ciascun ente e vengono definite le modalità di coinvolgimento dei diversi soggetti responsabili del sito.

---

lo sviluppo turistico rurale; 8. Sviluppare una coscienza diffusa dei valori universali del Sito e forme attive di dialogo, partecipazione e coinvolgimento degli attori (cittadini, users, operatori economici, turisti); 9. Coordinare e promuovere iniziative culturali e di marketing territoriale riferite al Sito; 10. Valorizzare le risorse umane mediante il rafforzamento e l'integrazione di sistemi di formazione e di ricerca per i beni culturali e ambientali; 11. Creare un sistema di coordinamento per la condivisione e diffusione delle ricerche, delle indagini e dei dati prodotti dagli enti istituzionali e per l'individuazione di nuovi temi da sviluppare; 12. Promuovere l'unitarietà di indirizzo e l'omogeneità dei servizi offerti dagli enti presenti sul territorio ai cittadini per la fruizione del patrimonio culturale in rete, sostenendo la diffusione di standard internazionali per l'interoperabilità e l'accessibilità dei contenuti.

<sup>58</sup> Si noti che l'elenco degli interventi contenuti nel Piano è stato stilato sulla base delle proposte formulate dai soggetti responsabili del Sito e deve ritenersi provvisorio e in continua evoluzione. Cfr. C. COLALUCA, Venezia "transitoria". Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale? cit., p. 97, e COMUNE DI VENEZIA, Piano di gestione 2012-2018, cit., pp. 32-33.

<sup>59</sup> Il Comitato di Pilotaggio è composto da circa venti enti con varie competenze sull'ambito lagunare: Comune di Venezia (che è anche il soggetto referente); Comuni di Chioggia, Codevigo, Campagna Lupia, Mira, Quarto d'Altino, Jesolo, Musile di Piave; Regione Veneto; Città Metropolitana di Venezia; Provincia di Padova; Segretariato Regionale del Ministero della Cultura per il Veneto; Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per il Comune di Venezia e laguna; Soprintendenza archivistica per il Veneto; Polo museale del Veneto; Archivio di Stato di Venezia; Diocesi di Venezia; Autorità di Sistema portuale di Venezia; Provveditorato Interregionale alle opere pubbliche di Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia.

Il comitato assolve anche funzioni di intermediazione con le istituzioni Unesco. Proprio per questo, in via generale, la presenza di comitati consultivi o di pilotaggio locali rappresenta un esempio emblematico di cooperazione diretta tra enti territoriali e organizzazioni internazionali, spesso senza mediazione statale o regionale. Tale configurazione evidenzia l'evoluzione della tutela del patrimonio culturale verso una dimensione policentrica e partecipata, in cui le amministrazioni locali assumono un ruolo proattivo nella gestione dei beni di valore universale, in dialogo con gli standard e le procedure dell'Unesco<sup>60</sup>.

Il Piano di gestione e il Comitato di Pilotaggio si configurano dunque come strumenti essenziali del sistema di governance multilivello del Patrimonio Mondiale, fondati su un equilibrio tra indirizzo strategico e coordinamento istituzionale. Mentre il Piano di gestione garantisce la traduzione operativa dei principi Unesco nel contesto normativo interno, il Comitato di Pilotaggio assicura la cooperazione tra i vari livelli di governo e la partecipazione degli enti locali. Entrambi riflettono l'approccio contemporaneo alla tutela dei beni culturali come funzione amministrativa integrata, nella quale le competenze si distribuiscono e si coordinano su più piani, in un dialogo costante tra ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali<sup>61</sup>.

#### *4. La possibilità di iscrizione del sito nella lista del Patrimonio Mondiale in pericolo ed il rischio di cancellazione dalla lista dei siti protetti*

Come si accennava in precedenza<sup>62</sup>, il meccanismo di iscrizione di un bene nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo (LWHD) costituisce uno degli strumenti centrali del sistema di tutela delineato dalla Convenzione UNESCO del 1972. Esso si affianca alla Lista del Patrimonio Mondiale, e risponde alla finalità specifica di individuare quei beni che, pur già riconosciuti di valore universale eccezionale, risultano minacciati da pericoli gravi e precisi, tali da compromettere la loro integrità, autenticità o conservazione<sup>63</sup>.

La funzione primaria di tale lista non è punitiva, bensì preventiva e cooperativa: l'iscrizione ha lo scopo di sostenere gli sforzi dello Stato parte interessato, di attirare l'attenzione della comunità internazionale sulla gravità della minaccia, e di favorire la mobilitazione di risorse, anche attraverso il Fondo del Patrimonio Mondiale, che attribuisce priorità di finanziamento ai beni iscritti nella LWHD.

Tuttavia, la prassi e la percezione politica mostrano come l'inclusione in

---

<sup>60</sup> P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Cfr. *ivi*, capitolo 3, paragrafo 3 in materia di monitoraggio reattivo.

<sup>63</sup> Cfr. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss.; M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 321.

tale elenco possa di fatto assumere una valenza deterrente<sup>64</sup>, o semi-sanzionatoria<sup>65</sup>, soprattutto nei casi in cui la minaccia derivi da comportamenti imputabili allo Stato territoriale o da omissioni nella tutela del bene, integrando così una violazione degli obblighi di conservazione derivanti dalla Convenzione.

L'articolo 11, par. 4, della Convenzione definisce le condizioni di iscrizione alla LWHD: il bene deve già essere incluso nella WHL, deve essere minacciato da pericoli "gravi e precisi", deve necessitare di lavori urgenti di salvaguardia e, ordinariamente, deve essere oggetto di una richiesta di assistenza ai sensi della Convenzione stessa<sup>66</sup>.

L'elenco dei pericoli rilevanti, contenuto nelle linee guida operative, ha natura esemplificativa e comprende ipotesi di degrado accelerato, progetti di infrastrutture o di grandi lavori pubblici e privati, sviluppo urbano o turistico incontrollato, abbandono, mutamenti d'uso, conflitti armati, calamità naturali o alterazioni sostanziali della coerenza architettonica e paesaggistica del bene<sup>67</sup>.

Il procedimento di iscrizione nella LWHD è strettamente connesso al meccanismo del monitoraggio reattivo, cui si è già fatto cenno. Come si rammenterà, il monitoraggio reattivo è attivato da una segnalazione alla Commissione, cui segue una fase di verifica, durante la quale lo Stato parte è tenuto a fornire rapporti specifici e studi di impatto. In tale contesto, la Commissione può disporre l'invio di missioni di monitoraggio reattivo, al fine di accertare la natura e l'entità della minaccia e di proporre misure correttive. In presenza di un deterioramento grave ma reversibile, la Commissione può elaborare, in consultazione con lo Stato territoriale, un programma di azioni correttive e fissare un termine per la loro attuazione. Qualora tale programma non produca effetti o la minaccia sia particolarmente urgente, la Commissione può deliberare l'iscrizione nella LWHD<sup>68</sup>.

La questione del consenso dello Stato territoriale rappresenta uno degli aspetti più controversi della procedura. Diversamente dall'iscrizione nella WHL,

---

<sup>64</sup> Si parla, in questi casi, di "*enforcement*", per intendere quel meccanismo che, pur non avendo un fine tradizionalmente punitivo, riesce ad indurre un comportamento desiderato, prospettando come alternativa una conseguenza indesiderabile, ancorché non paragonabile ad una sanzione. Cfr. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., pp. 697 ss.

<sup>65</sup> Secondo alcuni, questo uso dell'iscrizione alla LWHD, che opera "come una sorta di bastone mostrato agli Stati" (GESTRI, 2021), ha in parte snaturato l'istituto originale. Difatti, tale scelta dovrebbe semplicemente segnalare una situazione di pericolo gravante sul bene, allo scopo di mobilitare l'assistenza internazionale e le risorse necessarie a rimediare alla situazione. La Commissione ha più volte sottolineato l'esigenza di superare la percezione in termini negativi dell'iscrizione di un bene nella LWHD, come si legge nella Decisione 40 COM 7, par. 27. Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 321.

<sup>66</sup> La disposizione generale prevede infatti che l'iscrizione alla LWHD sia preceduta da una richiesta di assistenza internazionale, ma la norma prevede altresì che, in casi di "necessità urgente" la Commissione possa procedere autonomamente. Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 320.

<sup>67</sup> Il par. 179 delle linee guida operative distingue, relativamente ai pericoli che possono minacciare i beni culturali, due categorie: quella dei pericoli accertati (a sua volta suddiviso in sei scenari), e quella dei pericoli potenziali (anch'esso suddiviso in sei scenari). La stessa suddivisione è ripresa anche dal par. 180, relativo ai patrimoni naturali.

<sup>68</sup> Si noti che la decisione deve essere presa a maggioranza di due terzi dei membri della Commissione. Cfr. art. 13, par. 8, *Convenzione riguardante la protezione sul piano mondiale del patrimonio culturale e naturale*.

che presuppone espressamente l'assenso statale<sup>69</sup>, la Convenzione non richiede il consenso per l'inclusione nella Lista del Patrimonio in pericolo. Secondo l'interpretazione prevalente, confermata da un parere dell'Ufficio legale Unesco del 2002<sup>70</sup>, l'iscrizione può avvenire anche in assenza del consenso statale e persino contro la volontà dello Stato parte, in particolare nei casi di "necessità urgente"<sup>71</sup>. Tale orientamento, accolto anche nella prassi, ha trovato applicazione, ad esempio, nel caso della Città vecchia di Dubrovnik (1991), quando la Commissione procedette all'iscrizione d'ufficio a causa dei gravi danni subiti durante il conflitto armato e della mancata adozione di misure di tutela da parte della Jugoslavia. In tal modo, l'iscrizione nella LWHD si configura non solo come uno strumento di cooperazione, ma anche come un meccanismo di pressione internazionale, in grado di indurre lo Stato Parte a conformarsi agli standard di tutela, rafforzando l'efficacia complessiva del regime della Convenzione del 1972<sup>72</sup>.

##### 5. Venezia e le grandi navi nelle decisioni della Commissione per il Patrimonio Mondiale

Nel quadro appena descritto, la vicenda del sito "Venezia e la sua Laguna" costituisce un esempio paradigmatico della complessità giuridica e politica del meccanismo di iscrizione nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo, nonché della sua capacità di incidere sulle politiche nazionali di tutela.

La questione delle grandi navi da crociera che transitavano nel Bacino di San Marco e nel canale della Giudecca è emersa all'attenzione della Commissione del Patrimonio Mondiale a partire dal 2012, su impulso di organizzazioni della società civile e dei media internazionali. In tale contesto, la Commissione aveva richiesto all'Italia chiarimenti, relativi a progetti infrastrutturali ed altre attività sul sito, anche nell'ottica dell'adozione di una nuova regolamentazione del traffico acquatico prodotto dalle grandi navi<sup>73</sup>. A questa prima segnalazione l'Italia rispose con un decreto ministeriale<sup>74</sup>, (D. M. 2 marzo 2012, n. 79), che vietava, all'art. 2, il transito delle grandi navi (ossia di stazza lorda superiore a 40.000 ton) nel Bacino di San Marco e nel Canale della Giudecca, ma all'art. 3 ne rinviava l'applicazione a partire dall'individuazione – con provvedimento dell'Autorità marittima – di vie di navigazione "alternative praticabili".

Tardando l'arrivo del provvedimento menzionato, nel 2014, durante la sessione di Doha, la Commissione espresse preoccupazione per gli impatti negativi del traffico navale di grande stazza sull'integrità del sito, richiedendo espressamente all'Italia di vietare l'ingresso delle navi più grandi nell'intera area

---

<sup>69</sup> Cfr. *ivi*, nota 16.

<sup>70</sup> V. il doc. WHC-02/CONF.202/8, 24 giugno 2002, *Legal considerations concerning the inscription of properties on the List of World Heritage in Danger and the deletion of properties from the World Heritage List*. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 320.

<sup>71</sup> Cfr. *ivi*, nota 66, e S. URBINATI, *Patrimonio Mondiale e sovranità degli Stati*, cit., pp. 131 ss.

<sup>72</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 321; S. URBINATI, *Patrimonio Mondiale e sovranità degli Stati*, cit., pp. 131 ss.

<sup>73</sup> Cfr. M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 324.

<sup>74</sup> Si tratta del c.d. decreto Clini-Passera, concertato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

della laguna di Venezia (e quindi, non solo nei canali più grandi, di affaccio sul centro storico) e di adottare misure normative urgenti per garantire la salvaguardia del valore universale eccezionale<sup>75</sup>.

Nello stesso anno venne inviata una missione di monitoraggio reattivo congiunta (UNESCO, ICOMOS, Convenzione di Ramsar<sup>76</sup>), che nel 2015 concluse che lo stato di conservazione del sito risultava compromesso, ponendo particolare enfasi sui rischi di incidenti e sull'impatto cumulativo della navigazione sul fragile ecosistema lagunare<sup>77</sup>.

Sulla base di tali risultanze, nel 2016, durante la sessione di Istanbul, la Commissione reiterò le proprie richieste, avvertendo che, in assenza di progressi sostanziali, avrebbe considerato l'iscrizione di Venezia nella LWHD<sup>78</sup>.

Nei successivi incontri del 2017 e del 2019, nonostante la perdurante inerzia nell'attuazione delle misure raccomandate, la Commissione si limitò a rinnovare la minaccia di iscrizione, suscitando critiche da parte di osservatori e ONG, che denunciarono un'eccessiva prudenza e la politicizzazione del processo decisionale, imputata all'influenza degli Stati membri più rilevanti<sup>79</sup>.

La costante minaccia di iscrizione nella LWHD si rivelò, tuttavia, un fattore decisivo nel catalizzare l'intervento legislativo nazionale. In vista della quarantaquattresima sessione (Fuzhou, luglio 2021), la Commissione, il Centro del Patrimonio Mondiale e l'ICOMOS proposero formalmente l'inserimento di "Venezia e la sua Laguna" nella Lista dei siti in pericolo, ritenendo che i problemi strutturali – turismo di massa, acque alte, e soprattutto il traffico delle grandi navi – mettessero seriamente a rischio il valore universale eccezionale del sito.

In risposta, il Governo italiano adottò il d. l. 20 luglio 2021, n. 103, poi convertito con Legge n. 125/2021, che introdusse il divieto permanente di transito per le navi superiori a 25.000 ton. di stazza lorda<sup>80</sup> nel Bacino di San Marco e nel Canale della Giudecca. Il preambolo stesso del decreto riconosceva esplicitamente di aver "tenuto conto della proposta della Commissione del Patrimonio Mondiale Unesco di inserire 'Venezia e la sua laguna' nella lista dei siti in

---

<sup>75</sup> La decisione cui si fa riferimento è la 38 COM 7B.27, reperibile all'indirizzo <https://whc.unesco.org/en/decisions/6014>.

<sup>76</sup> Cfr. capitolo 2, nota 9. Come si accennava, all'interno della laguna di Venezia è presente una zona umida protetta dalla Convenzione di Ramsar, fatto che legittima la presenza di suoi rappresentanti nella missione di monitoraggio congiunta.

<sup>77</sup> Il report della missione congiunta è scaricabile all'indirizzo <https://whc.unesco.org/en/documents/142101/>.

<sup>78</sup> Il decimo punto della decisione 40 COM 7B.52, dopo aver reiterato all'Italia le richieste già formalizzate relative all'adozione di adeguate misure per prevenire il definitivo degrado del sito da traffico acqueo, afferma, in termini inequivocabili che, "se entro la 41esima sessione del 2017, l'Italia non avrà compiuto un progresso sostanziale, la Commissione considererà l'iscrizione del sito nella List del Patrimonio Mondiale in pericolo" [traduzione dell'a.].

<sup>79</sup> V. l'intervento del Segretario generale di *Europa Nostra* nella 43esima sessione estesa della Commissione Unesco del 2019, consultabile presso <https://www.europeanostra.org/europa-nostra-statement-on-venice-at-43rd-session-of-the-world-heritage-committee/>, citato da M. GESTRI, *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, cit., p. 326.

<sup>80</sup> Oltre al requisito della stazza lorda, il decreto fissava ulteriori criteri alternativi idonei ad a far scattare il divieto di transito, ossia: lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 m; pescaggio aereo (ossia altezza dalla linea di galleggiamento) superiore a 35 m, con esclusione delle navi a propulsione mista vela-motore; impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1%.

pericolo”<sup>81</sup>.

È bene rilevare anche che lo stesso decreto dichiarò il canale della Giudecca e il Bacino di San Marco “monumento nazionale”, fatto che potrebbe giustificare una disciplina del transito delle navi ancora più rigorosa<sup>82</sup>.

Durante la sessione del luglio 2021, nonostante la proposta iniziale di iscrizione formulata dal WHC e dagli organismi consultivi<sup>83</sup>, la Commissione – prendendo atto dell’intervento normativo italiano – decise di non procedere all’iscrizione, approvando un emendamento alternativo che accoglieva con favore le misure adottate, pur ribadendo la necessità di ulteriori progressi in relazione ai problemi strutturali del sito, quali l’*overtourism* e l’innalzamento del livello delle acque<sup>84</sup>.

#### 6. *I progetti alternativi al transito nei canali della Giudecca e di San Marco, e il progetto per il porto “off shore”*

Pochi mesi prima dell’adozione del d. l. n. 103/2021, ossia il decreto che ha “salvato” Venezia dall’iscrizione alla lista dei siti in pericolo, il legislatore nazionale aveva emesso un altro decreto. Lo scopo cui rispondeva era, oltre quello di mandare un segnale all’Unesco, quello di iniziare ad affrontare gli ostacoli pratici che si frapponivano alla modificazione definitiva delle vie di transito delle Grandi navi<sup>85</sup>.

Il d. l. 1 aprile 2021, n. 45 (successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2021, n. 75) disponeva, all’art. 3, che l’Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale indicasse un concorso internazionale di idee volto all’elaborazione di proposte e studi di fattibilità tecnica ed economica concernenti la realizzazione e la gestione di punti di attracco destinati alle navi passeggeri con stazza lorda superiore a 40.000 ton, nonché alle navi portacontenitori impiegate nei traffici transoceanici, da collocarsi “fuori dalle acque protette della laguna di Venezia”.

Il decreto seguiva, dunque, un doppio binario: da un lato, poneva l’obiettivo di trovare, tramite il concorso internazionale, una soluzione in grado di rimuovere definitivamente dall’intera area protetta lagunare il traffico delle navi di grande stazza; dall’altro, però, ribadiva la regolarità dello *status quo*, ossia il funzionamento dell’attracco a Porto Marghera, che si trova all’interno del sito Unesco, fino alla riuscita realizzazione di un’alternativa praticabile.

Il relativo bando, pubblicato il 29 giugno 2021, definiva i requisiti tecnici e localizzativi cui l’infrastruttura portuale avrebbe dovuto conformarsi, precisando

---

<sup>81</sup> Cfr. M. GESTRI, *L’Italia evita, all’ultimo minuto, l’iscrizione di Venezia nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo*, in *Riv. dir. int.*, 2/2022, pp. 541 e ss.

<sup>82</sup> La disciplina dei monumenti nazionali è contenuta in una legge storica, la L. 16 maggio 1878, n. 4374, la cui vigenza è ribadita dall’art. 129, comma 1, cod. beni culturali.

<sup>83</sup> Si noti che il Segretariato (WHC) e gli organismi consultivi mantennero salda la proposta di iscrizione del sito ‘Venezia e la sua laguna’ alla LWHD, nonostante la circolazione, all’ultimo minuto, del recentissimo decreto-legge. V. il doc. WHC/21/44.COM/7B.Add del 21 giugno 2021 contenente le conclusioni del Centro e degli organismi consultivi sullo stato di conservazione del sito nonché il progetto di decisione della Commissione. Così riporta M. GESTRI, *L’Italia evita, all’ultimo minuto, l’iscrizione di Venezia nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo*, cit., pp. 546-547.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 547.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 542.



che essa avrebbe dovuto essere “realizzata al di fuori delle acque protette della laguna [...] e comunque entro i limiti delle acque territoriali nazionali”.

La prima fase del concorso, dedicata alla presentazione delle proposte progettuali, si è conclusa il 31 dicembre 2021, mentre l'individuazione del progetto definitivo era prevista entro il 30 giugno 2023<sup>86</sup>.

Le scadenze sono state poi rettificate, a seguito di due pronunce del Consiglio di Stato<sup>87</sup>, dall'Autorità portuale di Venezia, che ha rimandato i termini di presentazione dei progetti al 15 novembre 2024, specificando che anche le proposte già avanzate nel primo bando avrebbero dovuto essere ripresentate. Secondo questa nuova scansione temporale, le proposte saranno valutate, per giungere alla selezione delle migliori tre, entro il 31 dicembre 2024. Si aprirà poi la fase delle valutazioni di fattibilità, che dovrebbe concludersi entro il 30 settembre 2025. La commissione aggiudicatrice avrà poi tempo fino al 30 gennaio 2026 per valutare tutta la documentazione e poi, in data 16 febbraio 2026, comunicare in via telematica la graduatoria provvisoria.

La graduatoria definitiva, con la proclamazione del progetto vincitore, dovrebbe essere pubblicata entro il 31 marzo 2026, a seguito della verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e dell'idoneità professionale dei concorrenti<sup>88</sup>.

Il d. l. 103/2021, al fine di raggiungere gli obiettivi che si prefiggeva, nominava il Commissario Straordinario alle Crociere di Venezia (coincidente con il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale), e gli attribuiva poteri di coordinamento relativamente alle seguenti aree di intervento: realizzazione di punti di attracco temporanei (in numero non superiore a 5, di cui almeno 2 disponibili dalla stagione crocieristica 2022); manutenzione dei canali esistenti (tramite escavi e dragaggi per consentire la navigazione nei percorsi alternativi); interventi accessori (funzionali alla mobilità nautica, alla sicurezza della navigazione e alla fruibilità e sicurezza degli approdi temporanei a Marghera); promozione di studi (idrogeologici, geomorfologici e archeologici volti alla salvaguardia di Venezia e della sua Laguna)<sup>89</sup>.

Agli stessi fini, l'Autorità Portuale ha emesso una molteplicità di bandi, funzionali all'aggiudicazione della progettazione e della preparazione degli studi di impatto ambientale (quindi non all'esecuzione) della manutenzione degli attuali canali portuali, e, in particolare, del c.d. “Canale dei Petroli” che congiunge la Bocca di Porto di Malamocco al terminal di Porto Marghera<sup>90</sup>.

La progettazione dell'intervento di dragaggio del Canale dei Petroli è stata assegnata e sottoposta a valutazione di impatto ambientale presso il Ministero dell'ambiente. L'esecuzione della manutenzione, che, a sua volta, è ora sottoposta a VIA nazionale, dovrebbe essere affidata, ed avviata, nel 2026. Il

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 542.

<sup>87</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2023 n. 8181, e successivo chiarimento reso dal Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza 5 aprile 2024, n. 3138.

<sup>88</sup> Le tempistiche aggiornate sono state tratte dal sito dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, e sono consultabili all'indirizzo <https://www.port.venice.it/in-evidenza/terminal-crociere-e-container-fuori-laguna-riapre-il-concorso-didee/>.

<sup>89</sup> Cfr. art. 2, d. l. n. 103/2021, e le informazioni fornite dal portale online del Commissario straordinario per le Crociere di Venezia, <https://www.commissariocrociere.ve.it/il-progetto/>.

<sup>90</sup> Le informazioni sono sempre tratte dal sito dell'Autorità di Sistema Portuale, [https://www.port.venice.it/in-evidenza/aggiornamento-bandi-progettazione-per-manutenzione-canali-portuali/?doing\\_wp\\_cron=1760712566.3585979938507080078125](https://www.port.venice.it/in-evidenza/aggiornamento-bandi-progettazione-per-manutenzione-canali-portuali/?doing_wp_cron=1760712566.3585979938507080078125).

progetto prevede, in due fasi, la mobilitazione di circa 6 milioni di metri cubi di materiale, per un costo complessivo di circa € 41,5 milioni<sup>91</sup>.

Sempre nel contesto degli interventi di “adattamento” alla disciplina del d. l. 104, sono stati realizzati degli adeguamenti alla “banchina Liguria” e alla “banchina Lombardia”, all’interno del Porto di Marghera, e alla banchina “Isola Saloni, nel Porto di Chioggia, che le hanno rese disponibili alle navi da crociera (quindi di stazza superiore alle 25.000 ton) già durante la stagione crocieristica 2022<sup>92</sup>.

Nel complesso, gli interventi predisposti per adeguare i porti interni alla laguna di Venezia, che dovrebbero avere natura provvisoria - fino alla realizzazione del porto “off shore” previsto dal d. l. 103/2021, dureranno almeno fino al 2027 (data in cui dovrebbero ottenere piena funzionalità) e comporteranno una spesa complessiva di circa € 158 milioni (distribuiti nei sei esercizi finanziari 2021-2026).

Relativamente ai costi e alle tempistiche della realizzazione del porto (definitivo) fuori dalla laguna, per ora, si possono fare solo congetture.

*Riflessione. La possibile iscrizione di Venezia nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo: un deterrente sufficiente?*

Alla luce dell’evoluzione normativa e amministrativa successiva alle ripetute sollecitazioni della Commissione Unesco, appare evidente che la minaccia dell’iscrizione del sito “Venezia e la sua Laguna” nella Lista del Patrimonio Mondiale in pericolo abbia costituito un fattore di pressione determinante – benché non pienamente risolutivo – nell’indirizzare l’azione del Governo italiano verso l’adozione di provvedimenti specifici sul tema del traffico delle grandi navi. È infatti plausibile ritenere che, in assenza delle reiterate raccomandazioni e delle missioni di monitoraggio reattivo promosse dalla Commissione a partire dal 2012, né il d. l. 45/ 2021, né il successivo d. l. 103/2021, sarebbero stati emanati con la tempestività e la finalità dichiarata di preservare l’integrità fisica e paesaggistica della laguna veneziana.

Tuttavia, l’efficacia deterrente dell’intervento Unesco risulta, a un’analisi più approfondita, solo parziale. I decreti del 2021, infatti, pur introducendo il divieto di transito per le navi di grande stazza nelle acque protette della laguna, configurano un regime derogatorio, rinviando la piena attuazione del divieto al completamento di nuove infrastrutture portuali *off shore*, ancora in fase di progettazione.

Inoltre, la natura “transitoria” degli approdi alternativi previsti dal d. l. n. 103/2021 si è rivelata, nei fatti, meramente nominale: l’avvio dei lavori è avvenuto con un ritardo di circa quattro o cinque anni rispetto alla programmazione iniziale – con l’eccezione degli interventi sulle banchine Liguria e Lombardia di Porto Marghera – e la conclusione è attualmente prevista non prima del 2026-2027.

A ciò si aggiunge che l’ammontare complessivo degli investimenti pubblici, pari a circa € 158 milioni, rende poco verosimile l’ipotesi che tali infrastrutture siano effettivamente destinate a un uso temporaneo, lasciando intravedere piuttosto

---

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> <https://www.commissariocrociere.ve.it/il-progetto/punti-di-attracco-temporanei/>.

una progressiva cristallizzazione della situazione di fatto.

Sebbene, dunque, la prospettiva di un possibile declassamento del sito abbia avuto la virtù di sollecitare un intervento governativo fino ad allora esitante, a distanza di cinque anni dall'adozione dei primi provvedimenti, la concreta attuazione delle misure resta incompleta e fortemente dilatata nei tempi.

Il meccanismo di pressione internazionale ha certamente mostrato una capacità di attivazione politica, ma si è tradotto in una (troppo) parziale tutela del bene, la quale avrebbe dovuto scaturire da una più convinta e autonoma assunzione di responsabilità da parte dell'amministrazione nazionale.

In un sistema istituzionale efficiente e consapevole del valore universale eccezionale del sito, non dovrebbe rendersi necessario l'intervento correttivo o sanzionatorio di organismi sovranazionali per assicurare la protezione del patrimonio culturale e ambientale. Tuttavia, tanto più si rivela carente l'azione pubblica interna, tanto più si rafforza l'esigenza di affidarsi all'intercessione di garanti esterni, quali l'Unesco.

Seppure, dunque, l'eventuale iscrizione di "Venezia e la sua laguna" nella lista dei siti in pericolo rappresenterebbe, secondo alcuni, un evidente smacco simbolico e politico per lo Stato, essa comporterebbe anche conseguenze rilevanti sotto il profilo finanziario, amministrativo e istituzionale. Consentirebbe, infatti, l'accesso a specifici fondi internazionali per la conservazione del sito, favorirebbe una maggiore cooperazione tecnica e scientifica e imporrebbe al governo nazionale obblighi di rendicontazione più stringenti: uno scenario che, a ragion veduta, in molti augurano alla città.



## CAPITOLO IV: PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, TUTELA DELL'AMBIENTE E CONSUMO DI SUOLO: QUANDO 'INCLUSIONE E COESIONE' DIVENTANO CEMENTO. CASO DI STUDIO: IL C.D. "BOSCO DELLO SPORT"

### 1. Breve introduzione: dall'urbanistica al "governo del territorio"

Il diritto urbanistico rappresenta una branca del diritto amministrativo di fondamentale importanza, la cui funzione trascende la mera regolamentazione dell'attività edilizia per assurgere a disciplina ordinatrice dell'intero assetto del territorio. Gli strumenti che ne derivano sono espressione di un potere conformativo di eccezionale ampiezza, capace di incidere profondamente sul diritto di proprietà, di orientare lo sviluppo socioeconomico e di attuare politiche di tutela ambientale<sup>1</sup>.

La concezione moderna della materia ha origine da un'evoluzione terminologica e sostanziale sancita a livello costituzionale. Il tradizionale termine "urbanistica", storicamente associato alla legge n. 1150/1942 e incentrato sulla disciplina dell'espansione ordinata degli aggregati urbani, è stato superato da una nozione più ampia. La riforma del Titolo V della Costituzione, operata con la L. cost. n. 3/2001, ha infatti introdotto all'articolo 117, comma 3, la locuzione "governo del territorio"<sup>2</sup>. Tale espressione designa una materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni e ricomprende, oltre all'urbanistica e all'edilizia, anche la pianificazione infrastrutturale, la difesa del suolo, la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali. Questo ampliamento semantico riflette un mutamento di paradigma: la pianificazione non è più solo uno strumento di gestione dell'edificato, ma diviene il fulcro della gestione integrata di tutte le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio, manifestando così la sua intrinseca pervasività<sup>3</sup>.

La finalità del governo del territorio è la regolazione dell'uso del suolo, attraverso un complesso bilanciamento tra l'interesse pubblico a uno sviluppo sostenibile, sicuro e ordinato e gli interessi privati, primo fra tutti il diritto di proprietà e il suo *ius aedificandi*. È in questo contesto che si manifesta con mas-

---

<sup>1</sup> In questo senso, la materia urbanistica è regolata non solo dagli articoli della Costituzione che la richiamano espressamente (v. *infra*), ma anche, indirettamente, dall'art. 41, che tratta i limiti all'iniziativa economica privata, che è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana - con ciò intendendo che essa deve essere indirizzata e coordinata con gli obiettivi di tutela sociale ed ambientale; e dall'art. 42, che sancisce la funzione sociale della proprietà privata, il che implica l'intervento delle amministrazioni sull'attività dei proprietari di immobili, per una gestione ottimale del suolo. Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, in A. SIMONATI (a cura di) *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2024, p. 5.

<sup>2</sup> Cfr. P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, cit., pp. 93 ss.; e T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2016, pp. 402 e ss., spec. p. 403.

<sup>3</sup> L'ampiezza dell'ambito di pertinenza del "governo del territorio", tale da includere sia l'urbanistica che l'edilizia, e altre sotto-discipline, è stata confermata anche dalla giurisprudenza della Consulta (v. Corte cost., 1° ottobre 2003 n. 303 e Id., 14 ottobre 2005 n. 383). Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali: rischi di frammentazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2024, p. 394.

sima evidenza il potere degli strumenti urbanistici. Essi, nelle loro diverse articolazioni, non si limitano a imporre vincoli negativi, ma esercitano un potere conformativo: definiscono il contenuto stesso del diritto di proprietà, attribuendo a ciascuna area una specifica destinazione (residenziale, agricola, industriale, a servizi) e stabilendo i parametri e gli indici che ne determinano le potenzialità edificatorie<sup>4</sup>. Tale potere, se esercitato nel rispetto dei principi di legalità, proporzionalità, ragionevolezza, e, in certi casi, necessità<sup>5</sup>, legittima la compressione dei diritti reali, in nome di un superiore interesse collettivo.

Si intende, dunque, la quantità di ambiti, direttamente o indirettamente afferenti alla gestione del territorio, sui quali le amministrazioni locali hanno potere di determinazione, e la conseguente vastissima gamma di potenziali trasformazioni che diverse politiche di gestione possono perseguire e raggiungere<sup>6</sup>.

Dal punto di vista normativo, la struttura delle fonti del diritto urbanistico è policentrica e si articola su più livelli, riflettendo il riparto di competenze costituzionalmente definito. L'art. 117 Cost. affida allo Stato la determinazione dei principi fondamentali della materia<sup>7</sup>. Tali principi sono contenuti nella legislazione statale di settore, tra cui spiccano la già citata L. n. 1150/1942 e il d.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia)<sup>8</sup>.

Alle Regioni a statuto ordinario spetta la potestà legislativa di dettaglio, attraverso la quale esse definiscono i propri regimi di pianificazione, la tipologia e i contenuti degli strumenti urbanistici (es. Piani Territoriali Regionali, Piani Paesaggistici) e le procedure di approvazione<sup>9</sup>.

La normativa regionale è soggetta al limite del territorio, per cui si applica solo entro i relativi confini, ed è tenuta al rispetto della Costituzione, degli obblighi di

---

<sup>4</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 2710/2012, in cui si afferma che “l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli — non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi — sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta — per autorappresentazione ed autodeterminazione — dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio”. Così riportata in G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all’iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2017, p. 80.

<sup>5</sup> La necessità è un criterio richiesto, ad esempio, nel caso di limitazioni ad attività commerciali, prodotte attraverso gli strumenti urbanistici che risultano dall’esercizio della discrezionalità dei Comuni. Cfr. *ibidem*, p. 85.

<sup>6</sup> Cfr. R. FERRARA, *L’ambiente, e il suo diritto, nelle riflessioni di Massimo Severo Giannini*, in *Dir. amm.*, 1/2024, p. 219, il quale afferma che “le discipline del territorio, in tutte le sue varianti e componenti, paiono essere il collante e il contenitore al quale ricondurre e riportare ambiente, paesaggio, urbanistica in senso stretto, ecc.”.

<sup>7</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 11.

<sup>8</sup> F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 395.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 395.

origine internazionale e comunitaria, nonché dei principi fondamentali della materia sanciti dal legislatore nazionale<sup>10</sup>.

Le Regioni a statuto speciale, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, godono di uno spettro di autonomia più ampio perché, benché siano tenute al rispetto delle norme costituzionali, internazionali e comunitarie, possono discostarsi dai principi generali fissati dal legislatore statale<sup>11</sup>.

Ai Comuni è attribuita la funzione pianificatoria fondamentale. Gli strumenti urbanistici comunali (Piani Regolatori Generali, Piani di Assetto del Territorio, Piani degli Interventi) rappresentano l'atto finale in cui le direttive sovraordinate vengono tradotte in prescrizioni puntuali e immediatamente vincolanti per i proprietari di immobili<sup>12</sup>.

Nel discorso introduttivo alla disciplina della gestione del territorio, pare doveroso riservare una riflessione ai principi giuridici che la informano.

L'urbanistica, quale branca del diritto amministrativo deputata a regolare l'uso del territorio, si fonda su un complesso di principi cardine, frutto di un'elaborazione normativa e giurisprudenziale che ne orienta l'azione e ne definisce i limiti. Tali principi, pur nella loro eterogeneità, concorrono a delineare un sistema in cui la pianificazione assume un ruolo centrale e inderogabile, bilanciando l'interesse pubblico a un ordinato sviluppo urbano con i diritti dei singoli.

Al vertice del sistema si colloca il principio di pianificazione, considerato un vero e proprio "meta-principio" della materia<sup>13</sup>. Esso sancisce la necessità che qualsiasi trasformazione del territorio sia preceduta e disciplinata da specifici e organici strumenti di pianificazione. Tale principio impone che l'azione amministrativa in campo urbanistico non sia estemporanea o frammentaria, ma si inserisca in un disegno complessivo e coerente, volto a garantire un uso razionale del suolo. Di conseguenza, ogni eventuale deroga o eccezione alle previsioni di piano deve essere sorretta da una rigorosa giustificazione in termini di proporzionalità e di perseguimento di un interesse pubblico prevalente.

Strettamente connesso al principio del piano è il principio della centralità della pianificazione comunale<sup>14</sup>. In ossequio al principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, i Comuni sono individuati come i principali titolari dei poteri pianificatori e gestionali in materia urbanistica. A essi spetta il compito di tradurre le direttive di livello superiore in scelte concrete, attraverso l'adozione di strumenti quali il Piano Regolatore Generale (PRG) o il Piano Urbanistico Comunale (PUC), che definiscono le destinazioni d'uso, gli indici di edificabilità e le aree destinate a servizi pubblici.

---

<sup>10</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 11.

<sup>11</sup> Cfr. tra le altre, Corte Cost., n. 45/2014, citata da A. SIMONATI, in *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, cit., p. 12.

<sup>12</sup> F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 394.

<sup>13</sup> In questo senso, v. Corte cost., 13 luglio 1990 n. 327 e Id., 27 luglio 2000 n. 378, citate da F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 396.

<sup>14</sup> Sulla centralità della pianificazione comunale si è espressa anche la Consulta, che ha sancito che i Comuni sono i "principali titolari dei poteri pianificatori in materia urbanistica nonché dei poteri gestionali" (cfr. Corte cost., 24 giugno 2004 n. 196); e che "il potere dei comuni di autodefinirsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere" (cfr. Corte cost., n. 378/2000, cit.). Così F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 396.

La gestione del territorio contemporanea è sempre più orientata da principi innovativi, tra cui spicca la sostenibilità ambientale<sup>15</sup>. Detto principio rappresenta un fattore primario, che dovrebbe guidare un profondo cambiamento nel sistema di valori della disciplina. L'obiettivo non è più la mera organizzazione dello spazio, ma la garanzia che le previsioni urbanistiche siano sostenibili nel lungo periodo, assicurando la preservazione e il recupero delle risorse ambientali non rinnovabili, come il suolo, a beneficio delle generazioni future. Il concetto di resilienza<sup>16</sup>, che appare sempre più frequentemente nel discorso urbanistico, impone di progettare insediamenti in grado di adattarsi e rispondere efficacemente ai cambiamenti, siano essi di natura climatica, economica o sociale. Ciò si traduce nella promozione di un'urbanistica che favorisca la riduzione del consumo di suolo, il recupero del patrimonio edilizio esistente e la creazione di infrastrutture efficienti e durevoli.

Un ruolo cruciale nella pianificazione è svolto dagli standard urbanistici, introdotti dal decreto ministeriale n. 1444/1968, il cui rispetto assurge a principio fondante della materia urbanistica. Essi costituiscono parametri inderogabili che definiscono la dotazione minima di spazi da destinare a fini pubblici (verde, parcheggi, servizi) nella redazione degli strumenti urbanistici, al fine di garantire una qualità della vita adeguata<sup>17</sup>.

La dottrina e la giurisprudenza hanno a lungo dibattuto sulla natura giuridica di tali standard, spingendosi a considerarli quali livelli essenziali delle prestazioni (LEP)<sup>18</sup>. In questa prospettiva, in quanto concernenti diritti civili e sociali tutelati dall'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, la loro determinazione spetterebbe in via esclusiva al legislatore statale, con la possibilità per le Regioni di intervenire solo in senso rafforzativo, ovvero per innalzare i livelli minimi di tutela<sup>19</sup>.

Infine, la legislazione regionale e la giurisprudenza hanno promosso l'utilizzo di dispositivi quali la perequazione e la compensazione come principi orientatori dell'attività di pianificazione. La perequazione mira a superare le disuguaglianze intrinseche al tradizionale modello della zonizzazione, che attri-

---

<sup>15</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2024, pp. 85 e ss., spec. p. 99.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>17</sup> Così F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 397.

<sup>18</sup> La definizione degli standard urbanistici come livelli essenziali delle prestazioni è stata ribadita anche dal Comitato per la determinazione dei l.e.p., un organo tecnico con funzioni istruttorie, istituito ai sensi del D.P.C.M. 23 marzo 2023, e diretto da Sabino Cassese. Il Comitato ha fornito un rapporto finale, in cui si legge che gli standard urbanistici del 1968 sono “*i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali*”. Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 411.

<sup>19</sup> Tuttavia, l'introduzione dell'articolo 2 bis del D.P.R. n. 380/2001, la cui legittimità è stata ribadita dalla Consulta (Corte cost., 4 maggio 2023 n. 85) ha sancito la derogabilità degli standard, consentendo alle Regioni di discostarsi dai minimi previsti dal D.M. 1444/1968. Tale disposizione, pur nata con l'intento di favorire interventi di rigenerazione urbana, ha generato un fenomeno di frammentazione regionalista, con il rischio di un abbassamento generalizzato della qualità degli spazi e dei servizi urbani, e di una disparità di trattamento tra i cittadini a seconda del territorio di appartenenza. Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 392.



buisce valori differenziati a terreni con caratteristiche simili. Attraverso la distribuzione di diritti edificatori, si incentiva il recupero del patrimonio edilizio esistente da parte dei privati, evitando al contempo all'amministrazione di dover ricorrere a procedure espropriative<sup>20</sup>.

La compensazione territoriale, invece, affronta il problema delle esternalità negative che superano i confini comunali, come l'impatto di grandi infrastrutture o insediamenti produttivi. In tali casi, si prevede una riallocazione efficiente delle risorse in funzione redistributiva, al fine di compensare le comunità che subiscono gli svantaggi di determinate scelte pianificatorie<sup>21</sup>.

## 2. Il riparto della competenza legislativa e delle funzioni amministrative

Come è noto, l'ordinamento giuridico italiano disciplina la gestione del territorio attraverso un complesso sistema di competenze amministrative ripartite tra Stato, Regioni e Comuni. Tale assetto, informato al principio di sussidiarietà<sup>22</sup>, mira a temperare l'esigenza di una visione unitaria e strategica nazionale con la necessità di adattare le politiche urbanistiche alle specifiche vocazioni ed esigenze dei contesti locali. La materia, oggi ricondotta alla più ampia dizione di governo del territorio, rappresenta un chiaro esempio di legislazione concorrente<sup>23</sup>, in cui ogni livello istituzionale esercita funzioni distinte ma interconnesse, delineando un quadro normativo e pianificatorio multilivello.

Allo Stato compete un ruolo di indirizzo e di garanzia di uniformità su tutto il territorio nazionale<sup>24</sup>. La sua funzione si esplica principalmente attraverso la determinazione dei principi fondamentali nella materia del "governo del territorio", come sancito dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Questa potestà legislativa concorrente impone alle Regioni di legiferare nel rispetto di un quadro di riferimento nazionale, pena l'illegittimità costituzionale delle proprie norme<sup>25</sup>.

Oltre alla legislazione concorrente, lo Stato esercita competenze esclusive che hanno un impatto diretto e vincolante sulla pianificazione urbanistica a tutti i livelli. Tra queste si annoverano la definizione di norme appartenenti all'ordinamento civile, relative ai rapporti tra privati, come quelle sulle distanze tra edifici, che pur intersecando la materia urbanistica, rientrano nella competenza esclusiva statale in quanto attinenti al diritto di proprietà<sup>26</sup>; e norme appartenenti

<sup>20</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, cit., p. 111.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 112. L'autore segnala che i principi di perequazione e compensazione, difettando di adeguati strumenti applicativi, subiscono una notevole riduzione nella loro effettività, che si traduce, dunque, in pesanti "disparità di trattamento tra aree con il medesimo statuto destinate a restare prive di correzione redistributiva".

<sup>22</sup> Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 396.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 395.

<sup>24</sup> Cfr. T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, cit., p. 403; F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 393; G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto pubbl.*, 1996 (aggiornato 2011, a cura di F. PAVONI), p. 7.

<sup>25</sup> In linea di principio, infatti, gli standard stabiliti a livello centrale non possono essere derogati dalle Regioni, che possono concorrere alla regolazione solo in senso rafforzativo. Ciò non si è sempre rivelato vero, soprattutto a seguito di alcuni interventi normativi (e.g. l'art. 2 *bis*, D.P.R. 380/2001, v. *infra*). Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 405.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 399.

all'ordinamento penale, come ad esempio quelle relative agli abusi edilizi<sup>27</sup>. Lo Stato definisce ugualmente i principi in materia di tutela della concorrenza, volti a garantire la liberalizzazione delle attività economiche, che influenzano anche le scelte pianificatorie relative agli insediamenti produttivi e commerciali<sup>28</sup>. Ulteriore competenza legislativa statale riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ossia la determinazione di standard urbanistici minimi, quali quelli definiti dal D.M. n. 1444/1968, che assicura una dotazione minima di servizi e spazi pubblici su tutto il territorio nazionale, garantendo i diritti civili e sociali dei cittadini<sup>29</sup>. Infine, permangono di competenza statale esclusiva la tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), che rappresentano un limite invalicabile per la pianificazione regionale e comunale, la quale deve conformarsi alle norme nazionali di tutela paesaggistica e ambientale<sup>30</sup>.

Le Regioni sono invece investite della competenza legislativa concorrente in materia del governo del territorio, nonché di poteri amministrativi di pianificazione sovraordinata. Esse esercitano la loro potestà legislativa di dettaglio nel governo del territorio, adattando i principi fondamentali statali alle peculiarità dei rispettivi contesti territoriali. Questo ruolo di intermediazione si concretizza nell'elaborazione di leggi urbanistiche regionali, che disciplinano gli strumenti di pianificazione ed i relativi procedimenti amministrativi, nel rispetto dei vincoli posti dalle norme costituzionali, internazionali, comunitarie e statali<sup>31</sup>.

La funzione pianificatoria regionale si esprime attraverso l'adozione di Piani Territoriali Regionali di Coordinamento (PTRC) o strumenti analoghi. Tali piani hanno una valenza strategica e di indirizzo per la pianificazione di livello inferiore (provinciale e comunale), assicurando coerenza e coordinamento tra le diverse politiche settoriali con impatto sul territorio, come la gestione delle risorse ambientali e la pianificazione delle infrastrutture.

Le Regioni fissano altresì i termini per la disposizione dei piani particolareggiati,

---

<sup>27</sup> Alle leggi regionali che regolano il governo del territorio (come del resto vale per ogni materia di legislazione concorrente) è fatto divieto di incidere, direttamente o indirettamente, sulle norme penali stabilite a livello nazionale. Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 19.

<sup>28</sup> Cfr. G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata*, cit., p. 67, in cui si legge che "In particolare, la disciplina del commercio è stata sottoposta a sollecitazioni provenienti sia dalla legislazione statale, che ha disciplinato, più o meno direttamente, alcuni aspetti dell'attività commerciale, sia dalla giurisprudenza costituzionale che, pur valorizzando la competenza delle Regioni in materia, ha sottratto porzioni della stessa in favore del legislatore nazionale, attraverso il riconoscimento del carattere trasversale di alcune materie di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2, della Costituzione, nonché in virtù di un'interpretazione assai ampia della materia «tutela della concorrenza»".

<sup>29</sup> Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 393; G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata*, cit., p. 67; E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi operanti per l'urbanistica contemporanea*, cit., p. 111.

<sup>30</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 1-2/2022, p. 109.

<sup>31</sup> Una questione di particolare rilevanza riguarda la facoltà, concessa alle Regioni dall'articolo 2 bis del D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia), di introdurre deroghe agli standard urbanistici nazionali. Se da un lato questa norma consente una maggiore flessibilità e un adeguamento alle esigenze di riqualificazione urbana, dall'altro solleva preoccupazioni circa una possibile frammentazione normativa e un indebolimento degli standard minimi garantiti a livello nazionale. Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., p. 405.

che necessitano dell'approvazione della Regione, e, in caso di inerzia dei Comuni, vi si sostituiscono per assumere iniziative di contrasto all'abusivismo edilizio<sup>32</sup>.

Le Province sono tenute principalmente alla stesura ed approvazione del piano territoriale di coordinamento (PTCP), che ha lo scopo di coordinare la programmazione, in modo che i piani particolareggiati siano coerenti con gli indirizzi stabiliti a livello regionale<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda, invece, i Comuni, essi sono dotati di ampie attribuzioni in ambito pianificatorio e gestionale. In virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, comma 1, Cost.)<sup>34</sup>, i Comuni sono gli enti titolari della funzione pianificatoria fondamentale a livello locale<sup>35</sup>. Essi sono i principali responsabili della redazione e approvazione degli strumenti urbanistici che disciplinano l'uso del suolo all'interno del proprio territorio, come il Piano Regolatore Generale (PRG) o il più moderno Piano Urbanistico Comunale (PUC). Questi strumenti definiscono le destinazioni d'uso delle diverse aree (residenziale, produttiva, agricola), i parametri edilizi (altezze, densità) e la localizzazione delle opere pubbliche<sup>36</sup>.

L'autonomia comunale in materia urbanistica, sebbene ampia, non è illimitata. Le scelte pianificatorie devono essere coerenti con la pianificazione sovraordinata (regionale e provinciale) e rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale<sup>37</sup>. La discrezionalità del Comune deve inoltre essere esercitata nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, bilanciando gli interessi pubblici con quelli privati<sup>38</sup>.

Oltre alla funzione pianificatoria, i Comuni svolgono un ruolo gestionale cruciale attraverso il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, quali il Permesso di Costruire e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)<sup>39</sup>. Questa funzione assicura la conformità degli interventi edilizi privati alle previsioni degli strumenti urbanistici e alle normative vigenti, esercitando un controllo diretto sulla trasformazione del territorio.

Considerando che l'obiettivo di questo elaborato è l'analisi critica della normativa ambientale relativa alla città di Venezia, pare doveroso fare un cenno alla sua dimensione come Città metropolitana<sup>40</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 22.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>34</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 21.

<sup>35</sup> La stessa Consulta ha stabilito che i Comuni sono i "principali titolari dei poteri pianificatori in materia urbanistica nonché dei poteri gestionali", cfr. *ivi*, nota 14.

<sup>36</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Urbanistica, edilizia e governo del territorio*, cit., p. 22.

<sup>37</sup> Cfr. T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, cit., p. 407, e G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata*, cit., p. 67. Entrambi i testi citano la decisione Cons. Stato, n. 2710/2012 (*ivi*, nota 4), che evidenzia come l'urbanistica sia lo strumento di realizzazione di una serie di libertà e diritti costituzionalmente garantiti, cui essa si deve necessariamente conformare.

<sup>38</sup> Cfr. G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata*, cit., p. 85.

<sup>39</sup> A. CASSATELLA, *L'attività edilizia*, in A. SIMONATI (a cura di) *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, cit., p. 87.

<sup>40</sup> Le città metropolitane sono state inserite tra gli enti che costituiscono la Repubblica nella Costituzione con L. cost. n. 3/2001. Il processo di istituzione delle stesse è stato iniziato con L. 7

La Città Metropolitana di Venezia è operativa dal 2015, e da allora ha assorbito tutte le funzioni dell'omonima Provincia. Per raggiungere la finalità di *“cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano”*<sup>41</sup> che le è attribuita, la Città metropolitana dispone anche di competenze di pianificazione territoriale. In particolare, essa adotta il piano strategico triennale del territorio metropolitano, che, in via transitoria e fino a diverso assetto legislativo, è stato approvato con delibera n. 3/2019 del Consiglio metropolitano, sotto forma di piano territoriale generale (P.T.G.), con tutti i contenuti del precedente piano provinciale (P.T.C.P.)<sup>42</sup>. Il piano in parola *“costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”* (art. 1, comma 44, lett. a, L. 56/2014).

La Città metropolitana si identifica, dunque, come ente intermedio tra i Comuni e la Regione, con poteri prevalentemente orientati al coordinamento istituzionale del territorio, in ragione della profonda interconnessione tra gli elementi che lo compongono<sup>43</sup>.

### 3. *La disciplina delle opere pubbliche: nozioni, competenze e proliferazione di modelli atipici*

La disciplina delle opere pubbliche e dei lavori pubblici costituisce uno dei settori più significativi e complessi del diritto amministrativo italiano. Essa si colloca all'incrocio tra governo del territorio, diritto dei contratti pubblici, tutela dell'ambiente, e sviluppo sociale, e si caratterizza per una costante tensione tra l'esigenza di una pianificazione urbanistica ordinata e il principio di efficienza nell'attuazione degli interventi di interesse generale.

---

aprile 2014, n. 56 (successivamente oggetto di modifiche con d. l. 66/2014, e d. l. 90/2014, convertiti rispettivamente dalla L. 89/2014 e dalla L. 114/2014). Venezia è una delle dieci città metropolitane (insieme a Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, e Reggio Calabria), ossia enti territoriali di area vasta, pensati per facilitare lo sviluppo strategico del territorio, per promuovere la gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture, e per facilitare le relazioni istituzionali tra i vari livelli, ivi comprese quelle con realtà metropolitane europee. La città metropolitana di Venezia è entrata in funzione il 31 agosto 2015, a seguito delle elezioni del consiglio metropolitano, ed è subentrata *in toto* alla Provincia di Venezia. I principali organi che la compongono sono: il Sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del Comune capoluogo (i.e. Venezia); il Consiglio metropolitano, composto dal sindaco metropolitano e da una serie di consiglieri comunali e sindaci, eletti dagli stessi sindaci e dai consiglieri dei comuni ricompresi nel territorio; e la Conferenza metropolitana, che è composta dal Sindaco Metropolitano e dai sindaci di tutti i quarantaquattro Comuni ricompresi nel territorio. Cfr. C. COLALUCA, *Venezia “transitoria”. Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit. pp. 98 e ss.

<sup>41</sup> Cfr. art. 1, comma 2, L. n. 56/2014.

<sup>42</sup> La delibera del consiglio metropolitano in parola, nonché il PTG vigente sono scaricabili presso l'indirizzo <https://pianificazione.cittametropolitana.ve.it/ptgm-piano-territoriale-generale-metropolitano.html>.

<sup>43</sup> Per una riflessione critica sulla Città metropolitana di Venezia, sulla storia della sua istituzione, le scelte relative alla sua definizione territoriale, le sue potenzialità di coordinamento e sviluppo, nonché alle criticità che possono essere sollevate, si rinvia a C. COLALUCA, *Venezia “transitoria”. Dalla legislazione speciale all'ordinamento speciale?* cit. pp. 98 e ss.; M. MALO, *Venezia nel diritto: linee introduttive*, in M. MALO, B. MARCHETTI, D. DE PRETIS (a cura di), *Pensare il diritto pubblico: Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Trento, 2015, pp. 451 e ss.

Un'analisi (sintetica) della materia, utile alla comprensione delle principali questioni sollevate dal caso di studio oggetto del presente capitolo, richiede di affrontare i principi generali che la governano, la nozione di opera pubblica e, in particolare, di opera pubblica di interesse statale, i regimi derogatori che possono trovare applicazione, per poi calare tali concetti nel contesto delle competenze regionali, con specifico riferimento all'esperienza veneta.

Essendo un'opera pubblica necessariamente legata alla soddisfazione di un interesse pubblico, ed essendo essa concretizzata tramite l'impiego di denaro pubblico, la sua realizzazione non è libera, come potrebbe essere quella effettuata da un privato, ma deve svolgersi nel rispetto delle regole che governano l'azione amministrativa<sup>44</sup>.

La disciplina organica delle opere pubbliche è stata regolata da una moltitudine di fonti susseguitesi nel tempo. Il primo riferimento è da individuare nella legge quadro 11 febbraio 1994, n. 109, che ha posto le basi del sistema moderno delle opere e dei lavori pubblici. La legge è stata abrogata poi da d. lgs. 163/2006, a sua volta poi abrogato da d. lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), modificato da un "decreto correttivo", il d.lgs. 56/2017, e dal decreto "Sblocca cantieri", ossia il d. l. 32/2019 (convertito con L. n. 55/2019). Da ultimo, il decreto del 2016 è stato abrogato con d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, reso necessario ai fini del recepimento di una serie di direttive europee<sup>45</sup>, ed attualmente vigente.

I principi generali della materia, elaborati progressivamente dalle norme citate<sup>46</sup>, sono stati recepiti e sistematizzati nel d. lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici), che ne ha riaffermato la centralità in chiave di semplificazione e digitalizzazione. Nella nuova normativa hanno, inoltre, assunto una posizione

---

<sup>44</sup> Cfr. S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2024, p. 128.

<sup>45</sup> Si tratta, in particolare, della direttiva 2014/23/UE, in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione; della direttiva 2014/24/UE, relativa agli appalti pubblici nei settori ordinari; e della direttiva 2014/25/UE, sugli appalti pubblici nei settori c.d. "speciali" (acqua, energia, trasporti e servizi postali). Insieme, le tre norme formano il c.d. pacchetto direttive UE sugli appalti pubblici.

<sup>46</sup> In particolare, si fa riferimento all'art. 1, L. 109/1994, secondo cui l'attività amministrativa in materia di opere pubbliche deve garantire la qualità delle opere e conformarsi ai principi di efficienza, efficacia, economicità, tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e della concorrenza.

apicale il principio del risultato (art. 1)<sup>47</sup>, il principio della fiducia tra amministrazione ed imprese (art. 2)<sup>48</sup>, ed il principio dell'accesso al mercato (art. 3)<sup>49</sup>.

In aggiunta, mantengono chiaramente la loro portata i principi di legalità di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., la disciplina generale contenuta nella L. 241/1990, e le norme di diritto civile in materia di stipulazione del contratto e di esecuzione dello stesso (art. 12, d. lgs. 36/2023).

Pare doveroso notare che, nella vigente formulazione dei principi, nulla si dice in merito alla sostenibilità ambientale, che dovrebbe costituire uno dei principali criteri di orientamento dell'azione amministrativa, soprattutto in un ambito dalle chiare implicazioni sul territorio, sul suolo e sull'ambiente in generale, quale quello delle opere pubbliche. La lacuna, si potrebbe argomentare, contrasta con l'art. 18, comma 2, della Dir. 2014/24/UE, in cui si legge che *“Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato.”*

L'unico riferimento alla tutela dell'ambiente nel d. lgs. 36/2023 è quello fatto dall'art. 57, che, con una formulazione quantomeno vaga, afferma che *“Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi”*, senza peraltro spendere una parola per definirne i contenuti, e anzi, depotenziandone la portata al comma successivo, che recita *“Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”*, ossia lo stesso Ministero che

---

<sup>47</sup> Il principio del risultato sancisce un obbligo in capo alle stazioni appaltanti di perseguire il risultato dell'affidamento e dell'esecuzione con la massima tempestività e il miglior rapporto qualità/prezzo. Sostanzialmente, esso costituisce una declinazione del principio del buon andamento (art. 97 Cost.). La statuizione di un simile principio, soprattutto all'art. 1, ha parzialmente modificato il paradigma seguito dalla disciplina precedente, centrata sulla concorrenza, che ora diviene strumento funzionale al raggiungimento del miglior obiettivo possibile. Cfr. R. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, artt. 1-12, in *Giur. it.*, 8-9/2023, pp. 1950 ss., spec. 1952.

<sup>48</sup> Il principio della fiducia valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, nel tentativo di superare il fenomeno della c.d. “amministrazione difensiva”, ossia l'elusione, da parte degli amministratori, dell'assunzione di rischi, al fine di evitare di incorrere in azioni di responsabilità (amministrativa), nonostante ciò non rappresenti la migliore tutela dell'interesse pubblico. Cfr. L. LORENZONI, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. Amm.*, 2/2025, p. 559. In questo senso, il principio della fiducia è collegato alla nozione di responsabilità per colpa grave, ancorata a violazioni macroscopiche ed evidenti, e non anche alla colpa lieve, che rimane invece esclusa dallo spettro della responsabilità amministrativa. Cfr. R. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1954.

<sup>49</sup> Il principio di accesso al mercato raggruppa tutti i principi di matrice europea relativi alla libera concorrenza, ossia imparzialità, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. L'articolo va letto in combinato disposto con l'art. 1, secondo comma, secondo cui *“La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti (...)”*. In questo senso, viene rafforzata ulteriormente la preminenza del principio del risultato. Cfr. R. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1955.

dovrebbe fissare i criteri ambientali minimi<sup>50</sup>.

Un ultimo rilievo necessario, relativo alla materia delle opere pubbliche in generale, riguarda il fatto che essa è intrinsecamente caratterizzata da regimi derogatori rispetto alla disciplina urbanistico-edilizia ordinaria. La giurisprudenza e la dottrina riconoscono, infatti, che le opere pubbliche possono essere sottratte alle ordinarie procedure, e fondare oggetto di procedimenti semplificati, per ragioni di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa<sup>51</sup>.

La nozione di opera pubblica riveste un ruolo centrale nell'ambito della disciplina dei lavori pubblici e del governo del territorio. La dottrina prevalente definisce l'opera pubblica come il risultato immediato di un'attività materiale, costruttiva o non, che determina una modificazione durevole del mondo reale, orientata al perseguimento di interessi generali della collettività<sup>52</sup>.

Gli elementi che qualificano la nozione di opera pubblica sono tradizionalmente individuati in tre profili distinti ma interdipendenti: uno oggettivo, uno soggettivo e uno finalistico<sup>53</sup>.

L'elemento oggettivo consiste nella modificazione stabile e durevole dello stato dei luoghi, che può riguardare tanto la creazione di una nuova struttura (come la costruzione di edifici, infrastrutture o impianti) quanto la trasformazione o il recupero di opere preesistenti. In generale, è possibile riferire l'elemento oggettivo alla natura essenzialmente immobiliare dell'opera<sup>54</sup>. L'elemento soggettivo è dato dal fatto che l'opera deve essere riconducibile, sotto il profilo della titolarità giuridicamente intesa, allo Stato o a un ente pubblico territoriale o istituzionale<sup>55</sup>. L'elemento teleologico-finalistico consiste nella caratterizzazione dell'opera come pubblica in ragione della sua destinazione al soddisfacimento diretto di interessi generali. Ciò la distingue dalle opere private, che, pur potendo avere riflessi di utilità collettiva, rimangono orientate alla realizzazione di fini particolari o economici del soggetto privato<sup>56</sup>.

A completare il quadro definitorio, la dottrina distingue l'opera pubblica dal lavoro pubblico. Mentre l'opera rappresenta il risultato finale dell'attività amministrativa e tecnica, il lavoro pubblico identifica la fase dinamica e operativo-materiale del processo costruttivo. Il lavoro comprende, dunque, l'insieme delle attività necessarie alla realizzazione, manutenzione o trasformazione dell'opera,

---

<sup>50</sup> Così R. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1959.

<sup>51</sup> Si veda ad esempio l'effetto sul titolo edilizio prodotto dalla decisione pubblica sulla localizzazione, assunta tramite procedure speciali, che è idonea a sostituire l'autorizzazione comunale. L'art. 38 del d.lgs. 36/2023, in particolare, disciplina una procedura *ad hoc* di localizzazione che consente di superare le difformità urbanistiche con effetto di variante automatica. Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urb. app.*, 2/2024, pp. 153 ss., spec. 155.

<sup>52</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2/2023, pp. 1 e ss., spec. 3.

<sup>53</sup> Così M. A. SANDULLI, *Il concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. X, Padova, 1990, 9 ss.

<sup>54</sup> Cfr. S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, cit., p. 130.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 130. Una parte della dottrina ammette tuttavia che la natura pubblica dell'opera possa sussistere anche quando essa appartenga a imprese pubbliche o a organismi di diritto pubblico, purché risulti chiaramente funzionalizzata al perseguimento di un interesse pubblico e soggetta a un regime di diritto pubblico, Cfr. F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 4/2009, pp. 1304 ss.

<sup>56</sup> Cfr. S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, cit., p. 130.

tra cui rientrano la costruzione, la demolizione, il recupero, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione ordinaria o straordinaria<sup>57</sup>. La distinzione è significativa perché, essendo possibile che il lavoro abbia ad oggetto unicamente la manutenzione, o ancora la demolizione di uno stabile preesistente, non necessariamente ai lavori pubblici segue un'opera pubblica<sup>58</sup>.

In sintesi, il lavoro pubblico rappresenta l'azione, mentre l'opera pubblica ne costituisce il risultato: un bene materiale durevole, idoneo a esplicare una funzione economica, tecnica o sociale, e destinato a servire un interesse collettivo.

Per quanto attiene il riparto delle competenze legislative, la disciplina delle opere pubbliche nell'ordinamento italiano si caratterizza per una complessa architettura istituzionale, fondata su più livelli, che coinvolgono l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Non essendo espressamente nominata dalla Costituzione, la regolazione della disciplina delle opere pubbliche rientra nella materia urbanistica, e dunque nel governo del territorio, che, come si è visto, è collocato, dall'art. 117, nell'alveo della legislazione concorrente. Allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali della materia, che fungono da cornice inderogabile per la legislazione regionale e assicurano un'impronta unitaria all'ordinamento. La potestà legislativa statale è ulteriormente rafforzata da competenze esclusive che incidono trasversalmente sul settore, tra cui la tutela della concorrenza, che riserva allo Stato la disciplina delle procedure di gara<sup>59</sup>, e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, che costituisce un limite invalicabile per qualsiasi intervento di trasformazione territoriale<sup>60</sup>. Alle Regioni è invece attribuita la potestà legislativa concorrente di dettaglio, da esercitarsi nel rispetto di tali principi, al fine di adattare la disciplina alle specifiche esigenze del proprio territorio<sup>61</sup>. Su questo impianto si innesta, infine, l'influenza del diritto dell'Unione Europea, che impone vincoli inderogabili in materia di appalti e di procedimenti ambientale<sup>62</sup>.

Se il riparto legislativo definisce il quadro normativo, è nell'allocazione delle funzioni amministrative che si manifesta concretamente l'azione pubblica.

---

<sup>57</sup> F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 4/2009, pp. 1304 ss. L'autore sostiene, dando voce ad una teoria minoritaria nella dottrina, che la differenza tra opere pubbliche e lavori pubblici sia più che altro scolastica, potendosi anche ben definire una demolizione un'opera pubblica. Ciò nonostante, una consistente parte della dottrina sostiene l'utilità della distinzione. Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, p. 3, e S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, cit., p. 131.

<sup>58</sup> Cfr. S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, cit., p. 131.

<sup>59</sup> F. MANGANARO, *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, cit., pp. 1304 ss. L'autore cita tre sentenze che affermano l'assoluta inderogabilità delle norme nazionali in materia di concorrenza, v. pronunce Corte cost. 30 luglio 2008, n. 320; 1 agosto 2008, n. 322; 17 dicembre 2008, n. 411.

<sup>60</sup> Cfr. R. CARANTA, *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 1959, in materia di criteri ambientali minimi.

<sup>61</sup> Sull'argomento, si conceda di rinviare a quanto affermato sul riparto di competenze legislative in materia di governo del territorio al paragrafo precedente.

<sup>62</sup> Come è stato accennato, la materia urbanistica, e specialmente la branca relativa alle opere pubbliche, è il risultato del recepimento di fonti europee, in particolare del pacchetto direttive UE sugli appalti pubblici (v. *ivi*, nota 45). Lo stesso si può dire per le norme in materia di procedimenti ambientali, contenute nel d. lgs. n. 152/2006.



Tale riparto è governato dall'articolo 118 della Costituzione, che sancisce i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In base a tali principi, le funzioni sono attribuite prioritariamente al Comune, quale livello istituzionale più vicino ai cittadini, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, non debbano essere conferite a livelli di governo superiori<sup>63</sup>.

Allo Stato sono dunque riservate le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario a livello nazionale, in ragione della loro natura strategica o della loro dimensione sovraregionale. Tali funzioni includono la programmazione strategica nazionale, attraverso la definizione di indirizzi e programmi come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che orientano gli investimenti e la localizzazione delle grandi opere. Conseguentemente, lo Stato è direttamente responsabile della progettazione e realizzazione delle opere di interesse strategico nazionale, quali le grandi infrastrutture viarie e ferroviarie o le opere di difesa militare. Per tali interventi sono previste procedure speciali che, tramite la conferenza di servizi, consentono di superare eventuali difformità con la pianificazione locale<sup>64</sup>. Lo Stato esercita inoltre funzioni di alta vigilanza e regolazione del settore, principalmente attraverso l'Autorità Nazionale Anticorruzione<sup>65</sup>, e detiene un potere sostitutivo per intervenire in caso di inerzia da parte degli enti territoriali.

A un livello intermedio si collocano le Regioni, quali enti di programmazione e coordinamento di area vasta. La loro funzione amministrativa principale consiste nell'adozione di strumenti di pianificazione sovraordinata, come il piano territoriale regionale di coordinamento, che definiscono le strategie di assetto del territorio e vincolano la pianificazione degli enti locali. Le Regioni sono altresì competenti per la programmazione e realizzazione di opere di interesse regionale, come la viabilità, le grandi opere idrauliche e gli ospedali di alta specializzazione<sup>66</sup>. Esercitano inoltre un ruolo di controllo sulla pianificazione comunale e sono l'autorità competente per le procedure di valutazione ambientale relative a progetti di dimensione regionale.

In applicazione del principio di sussidiarietà, agli enti locali è infine attribuita la generalità delle funzioni amministrative concernenti la gestione e la realizzazione delle opere pubbliche che insistono sul proprio territorio. Il Comune è

---

<sup>63</sup> Questa formulazione, prevista per il riparto delle funzioni amministrative, è stata usata dalla Corte costituzionale per giustificare l'assunzione e la regolazione (anche legislativa) di funzioni regionali da parte dello Stato (c.d. sussidiarietà "rovesciata"), al fine di garantirne l'esercizio unitario a livello nazionale della disciplina. Ciò perché, secondo la Corte (C. cost., 25 settembre 2003, n. 303.), la disposizione "*non può restare senza conseguenza sull'esercizio della funzione legislativa. Giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possono organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto.*" Si noti, comunque, che tale sostituzione è legittima solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante è proporzionata e non irragionevole, e a condizione che sia oggetto di un accordo (intesa) stipulato con la Regione interessata. Cfr. R. GRACILI, L. MELE, *Competenze e attribuzioni in materia di lavori pubblici (Stato, Regioni, Enti locali) dopo le modifiche del titolo V della costituzione e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro Amm. TAR*, 1/2004, p. 277 ss.

<sup>64</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit., p. 14.

<sup>65</sup> Cfr. S. PELLIZZARI, *Le opere pubbliche: nozioni fondamentali*, cit., p. 129.

<sup>66</sup> Cfr. R. GRACILI, L. MELE, *Competenze e attribuzioni in materia di lavori pubblici*, cit. p. 277 ss.

l'ente titolare della funzione pianificatoria fondamentale a livello locale, attraverso l'adozione del piano urbanistico generale e dei relativi piani attuativi. Di conseguenza, il Comune si configura come la principale stazione appaltante per la realizzazione della maggior parte delle opere pubbliche di prossimità, quali l'edilizia scolastica, la viabilità comunale e gli interventi di riqualificazione urbana. Alle Province e alle Città Metropolitane, quali enti di area vasta, spettano invece funzioni di coordinamento territoriale e la gestione di specifiche opere pubbliche, tra cui la viabilità provinciale e l'edilizia per gli istituti di istruzione secondaria superiore<sup>67</sup>.

Riassumendo quanto descritto, il modello ordinario di realizzazione delle opere pubbliche si delinea come segue. Allo Stato compete la definizione della cornice regolatoria fondamentale, esercitando la propria potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, attraverso la codificazione delle procedure di gara, e di tutela dell'ambiente, fissando gli standard di protezione inderogabili a livello nazionale. La Regione, a sua volta, interviene con strumenti di pianificazione generale e con una normativa di dettaglio, attraverso le quali adatta i principi statali alle specificità del proprio territorio. Essa assume un ruolo amministrativo cruciale quale autorità competente per i procedimenti di valutazione ambientale, come la VIA e la VAS, per i progetti di rilievo sovra-comunale. Infine, in applicazione del principio di sussidiarietà, e quindi salvo i casi eccezionali in cui l'opera non debba necessariamente essere realizzata dallo Stato o dalla Regione per via della sua natura specifica, il Comune si afferma come l'ente appaltante per eccellenza. È infatti a livello comunale che si svolge la pianificazione di dettaglio, che include anche interventi ed opere pubbliche, e la stessa si traduce in azione concreta: il Comune è il soggetto titolare della funzione di programmazione, progettazione e affidamento della maggior parte delle opere e dei lavori pubblici che incidono direttamente sulla vita della collettività.

Ciononostante, le opere pubbliche costituiscono un settore che si sottrae progressivamente all'ordinaria disciplina urbanistica ed edilizia. Infatti, le leggi di settore hanno attribuito ai procedimenti di approvazione dei progetti di opere pubbliche l'effetto di derogare alle previsioni del piano urbanistico comunale<sup>68</sup>. Il regime derogatorio così costituito si fonda su meccanismi procedurali che accentrano le decisioni e producono effetti giuridici complessi, volti a superare le "rigidità" del sistema autorizzatorio tradizionale.

Il nocciolo di questo regime speciale si manifesta in tre effetti fondamentali. In primo luogo, la decisione sulla localizzazione dell'opera, assunta tramite le procedure speciali, sostituisce a ogni effetto il permesso di costruire o la segnalazione certificata di inizio attività, sottraendo l'intervento al controllo edilizio ordinario da parte dell'autorità comunale<sup>69</sup>. In secondo luogo, qualora l'opera non fosse conforme agli strumenti urbanistici vigenti, la medesima decisione

---

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit., pp. 1 ss.; F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., pp. 391 ss.; S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., pp. 153 ss.

<sup>69</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 153.

produce automaticamente l'effetto di variante al piano regolatore, configurando una cosiddetta variante atipica o automatica che non richiede un autonomo procedimento di revisione urbanistica<sup>70</sup>. Infine, l'approvazione del progetto comporta la dichiarazione implicita di pubblica utilità dell'opera, atto presupposto e necessario per l'avvio del procedimento espropriativo delle aree interessate<sup>71</sup>.

Per le opere di interesse statale, la procedura derogatoria trova la sua massima espressione. Il procedimento si avvia con un accertamento di conformità, effettuato d'intesa con la Regione interessata. Qualora tale intesa non si perfezioni o l'esito sia negativo, viene convocata una conferenza di servizi decisoria, che rappresenta la sede istituzionale per la composizione dei diversi interessi pubblici coinvolti. La determinazione conclusiva di tale conferenza, alla quale partecipano la Regione e i Comuni interessati, assume efficacia di variazione dei piani urbanistici, superando così il dissenso dell'ente locale<sup>72</sup>. All'interno di questo procedimento, l'articolo 38 d. lgs. n. 36/2023 ha codificato il principio del dissenso costruttivo<sup>73</sup>. Alle amministrazioni dissenzienti, incluse quelle preposte alla tutela di interessi sensibili come l'urbanistica, l'ambiente o il patrimonio archeologico, è precluso attestarsi sulla mera "opzione zero", ovvero la non realizzazione dell'opera. Esse hanno il dovere di esprimere il proprio dissenso in termini propositivi, indicando le prescrizioni e le misure mitigatrici, indispensabili e finanziariamente sostenibili, che rendano l'opera compatibile<sup>74</sup>. Tale principio impone un superamento della logica settoriale, richiedendo all'amministrazione dissenziente di non considerare esclusivamente l'interesse

---

<sup>70</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit., p. 3, ove si legge che "Per la realizzazione delle opere (...) non è quindi necessario il rilascio del provvedimento autorizzatorio da parte del Comune, in quanto la verifica della loro conformità agli strumenti urbanistici viene assicurata da altri tipi di atti, unilaterali o consensuali (...), adottati da amministrazioni pubbliche, anche non comunali, al termine di procedimenti speciali finalizzati a soddisfare gli interessi pubblici sottesi alla realizzazione di tali opere, con rilevanti effetti urbanistici, essendo tali atti capaci di derogare alle previsioni del piano comunale di base, modificandone automaticamente il contenuto."

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>72</sup> L'istituto della conferenza di servizi è stato importato nella procedura di realizzazione delle opere pubbliche dal d. lgs. n. 50/2016, allo scopo di "neutralizzare" il potere, attribuito alle Regioni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ed avallato da una serie di pronunce della Consulta (v. Corte cost. n. 303/2003 e Corte cost. n. 6/2004), di bloccare la realizzazione di opere di interesse sovraregionale, essendo essa subordinata ad un'intesa tra Stato e Regione. Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 154.

<sup>73</sup> Cfr. comma 11: "Nella procedura di cui al presente articolo, le determinazioni delle amministrazioni diverse dall'amministrazione procedente, dalla stazione appaltante o dall'ente concedente e comunque coinvolte ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990, in qualsiasi caso di dissenso o non completo assenso, non possono limitarsi a esprimere contrarietà alla realizzazione delle opere o degli impianti, ma devono, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, indicare le prescrizioni e le misure mitigatrici che rendano compatibile l'opera e possibile l'assenso, quantificandone altresì i relativi costi. Tali prescrizioni sono determinate conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto originariamente presentato. Le disposizioni di cui al primo e secondo periodo si applicano, senza deroghe, a tutte le amministrazioni comunque partecipanti alla conferenza di servizi, incluse quelle titolari delle competenze in materia urbanistica, paesaggistica, archeologica e del patrimonio culturale."

<sup>74</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 157.

da essa tutelato, ma di valutarlo in una prospettiva di bilanciamento con l'interesse primario alla realizzazione dell'opera pubblica<sup>75</sup>.

Accanto a tale meccanismo, l'ordinamento prevede strumenti di cooperazione e semplificazione che operano su un piano consensuale o gestionale. L'accordo di programma si configura come un modello di pianificazione negoziata, utilizzato per il coordinamento di funzioni programmatiche e finanziarie tra più enti. La sua approvazione può produrre i medesimi effetti della Conferenza di Servizi – sostituzione del permesso di costruire, variazione del piano e dichiarazione di pubblica utilità – a condizione che i finanziamenti siano immediatamente disponibili. Tuttavia, qualora l'accordo comporti una variante urbanistica, è imprescindibile l'adesione del Sindaco, la quale deve essere successivamente ratificata dal Consiglio Comunale per acquisire piena efficacia<sup>76</sup>.

Le recenti innovazioni normative, in particolare il decreto semplificazioni (d. l. 76/2020), hanno inoltre introdotto misure volte ad accelerare la fase realizzativa dei lavori. È stata rafforzata la responsabilità amministrativo-contabile del responsabile unico del procedimento (RUP), il cui mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento comporta ora responsabilità erariale e disciplinare<sup>77</sup>. Al contempo, le cause di sospensione dei lavori sono state circoscritte a ipotesi tipiche e tassative, come quelle legate a procedimenti penali o a gravi ragioni di ordine pubblico. Si è così sancito il principio secondo cui l'interesse economico dell'appaltatore non può essere ritenuto prevalente rispetto all'interesse pubblico superiore alla celere e ininterrotta prosecuzione dell'opera.

In conclusione, è possibile affermare che la depianificazione delle opere pubbliche costituisca un tratto distintivo dell'urbanistica contemporanea<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Pare, però, interessante notare che la valutazione sulla “costruttività” delle osservazioni presentate dalle amministrazioni che esprimono dissenso (cioè sulla loro effettiva utilità e compatibilità con la realizzazione dell'opera) spetta alla stazione appaltante o all'ente concedente, ossia i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento. Essi sono infatti titolari di un obbligo di risultato, consistente nel portare a compimento la realizzazione dell'opera pubblica. Ne consegue che, di fronte a dissensi manifestamente irragionevoli o meramente ostruzionistici, tali soggetti hanno il dovere di evitare situazioni di stallo procedimentale e di proseguire nell'attuazione del progetto. Nella prassi, tuttavia, si osserva che le amministrazioni procedenti tendono spesso a sospendere ogni attività anche in presenza di dissensi non determinanti, con conseguente paralisi del procedimento. Questa difficoltà è in parte riconducibile al comma 10 art. 38 d. lgs. n. 36/2023, il quale subordina l'approvazione del progetto alla previa intesa tra gli enti territoriali interessati, con riferimento sia alla localizzazione dell'opera, sia alla conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, nonché alla risoluzione delle interferenze e alla definizione delle opere mitigatrici o compensative. La norma, tuttavia, non disciplina espressamente l'ipotesi in cui tale intesa non venga raggiunta, lasciando così un vuoto applicativo che può tradursi, di fatto, in un blocco procedurale. Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 158.

<sup>76</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit., p. 7.

<sup>77</sup> Cfr. F. GAFFURI, *La disciplina degli appalti pubblici dopo il “decreto semplificazioni”*, in M. PROTTO (a cura di), *Il Decreto Semplificazioni alla prova dei fatti*, in *Giur. it.*, 5/2021, pp. 1242 ss., spec. p. 1244.

<sup>78</sup> Cfr. C. CELONE, *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, cit., p. 1 ss.; F. GAFFURI, *La disciplina degli appalti pubblici dopo il “decreto semplificazioni”*, cit., pp. 1232 ss.; S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., p. 153 ss.

Il fenomeno è il risultato di una somma di cause<sup>79</sup>. Tra queste, vanno assolutamente annoverate: la rigidità degli strumenti ordinari di pianificazione urbanistica come previsti dalla legge del 1942; la moltiplicazione, con l'istituzione delle Regioni, dei livelli istituzionali con competenze pianificatorie; il conflitto, determinato soprattutto da un criterio cronologico, tra interessi pubblici quali la pianificazione urbana e territoriale - dalla vocazione lungimirante, e gli interventi infrastrutturali, predisposti dalle amministrazioni con l'intento di soddisfare l'elettorato nel breve periodo; nonché, infine, la progressiva maggiore importanza attribuita al raggiungimento del risultato, a scapito di principi più idonei a garantire uno sviluppo ragionato e sostenibile del territorio, quale quello di conformità.

#### 4. Consumo di suolo e rigenerazione urbana

Il suolo rappresenta una risorsa naturale di primaria importanza, in quanto svolge una molteplicità di funzioni ecosistemiche essenziali per la vita umana e per l'equilibrio ambientale. Esso fornisce contributi di approvvigionamento (come la produzione di alimenti, biomassa e materie prime), contributi di regolazione (controllo del clima, del ciclo idrologico e della qualità dell'acqua, stoccaggio del carbonio, prevenzione dell'erosione), contributi di supporto (*habitat* per la biodiversità, decomposizione della materia organica, sostegno fisico agli ecosistemi) e contributi culturali (ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale). Tuttavia, il suolo è anche una risorsa fragile, che viene spesso considerata con scarsa consapevolezza e ridotta attenzione nella valutazione degli effetti derivanti dalla perdita delle sue funzioni, e non rinnovabile in tempi umani: una volta compromesse le sue funzioni naturali, il recupero risulta estremamente difficile, costoso e spesso non completamente efficace.

Il fenomeno del consumo di suolo costituisce una delle principali cause di perdita di tale risorsa. Esso si verifica quando una superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale viene trasformata in area artificiale o impermeabilizzata, attraverso la costruzione di edifici, infrastrutture o altre opere che impediscono o limitano in modo permanente le funzioni ecologiche del suolo. Si tratta, dunque, di un processo strettamente connesso alle dinamiche insediative e infrastrutturali e all'espansione delle aree urbanizzate<sup>80</sup>.

Il consumo di suolo netto è valutato attraverso il bilancio tra le nuove artificializzazioni e gli interventi di recupero o rigenerazione delle superfici naturali e agricole. Tuttavia, i processi di ripristino risultano complessi e di lunga durata, rendendo la prevenzione – attraverso strumenti di pianificazione e regolazione – la principale strategia di tutela<sup>81</sup>.

Il consumo di suolo è monitorato dal Sistema nazionale per la protezione

---

<sup>79</sup> Cfr. S. AMOROSINO, *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, cit., pp. 153 ss.

<sup>80</sup> Secondo la normativa europea (Dir. 2007/2/CE), diverso dal consumo di suolo è l'uso del suolo, che descrive invece le modalità e le finalità dell'intervento umano su di esso (residenziale, industriale, agricolo, ricreativo, ecc.).

<sup>81</sup> Le nozioni introduttive sul suolo e sul suo consumo appena fornite sono state tratte dal portale ISPRA, consultabile presso <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo>.

dell'ambiente, composto dall'ISPRA e dalle varie ARPA regionali e APPA provinciali<sup>82</sup>, che ogni anno redige il rapporto nazionale *Consumo di suolo, dinamiche territoriale e servizi ecosistemici*.

Essendo una risorsa preziosa e limitata, il legislatore europeo ha da tempo identificato la tutela del suolo come una priorità strategica. La Commissione Europea ha fissato l'obiettivo ambizioso di azzerare il consumo netto di suolo (*No Net Land Take*) entro il 2050<sup>83</sup>, ribadito anche nella strategia dell'Unione per il suolo per il 2030 come elemento essenziale per l'attuazione del *Green Deal* europeo. In tale contesto, il Parlamento Europeo, con la risoluzione del 28 aprile 2021, ha qualificato l'assenza di una disciplina organica come un "divario fondamentale", sollecitando la creazione di un quadro giuridico comune<sup>84</sup>. Agli Stati membri è stato richiesto non solo di definire obiettivi nazionali intermedi per il 2030, ma anche di integrare nei propri strumenti di pianificazione la "gerarchia del consumo di suolo", un criterio che postula la priorità assoluta del riutilizzo di aree già urbanizzate e impermeabilizzate rispetto all'occupazione di suolo inedito. Corollario di tale impostazione è la necessità di abolire progressivamente gli incentivi fiscali e finanziari che promuovono la conversione di terreni agricoli o naturali<sup>85</sup>.

A fronte di tale chiaro indirizzo, il quadro normativo nazionale presenta un evidente vuoto<sup>86</sup>. La perdurante inerzia del legislatore statale ha impedito la defini-

---

<sup>82</sup> Il sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente è stato costituito ai sensi della L. 28 giugno 2016, n. 132.

<sup>83</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 1-2/2022, pp. 105 ss.

<sup>84</sup> Cfr. il rapporto annuale del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2024, p. 20, consultabile presso <https://www.snpambiente.it/notizie/temi/soilo/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2024/>. Ulteriori iniziative europee in merito alla tutela del suolo sono la proposta di Direttiva sul monitoraggio del suolo e la resilienza (c.d. *Soil Monitoring Law*), attualmente in fase di approvazione, che mira a colmare una lacuna ordinamentale, istituendo un quadro giuridico comune per la protezione del suolo. La direttiva si fonda su tre obiettivi principali: la creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione armonizzato a livello europeo, la promozione di pratiche di gestione sostenibile e la disciplina della contaminazione dei suoli. Attraverso specifici allegati tecnici, vengono definiti gli indicatori di degrado, le metodologie di campionamento e i principi per la gestione sostenibile, fornendo agli Stati membri un apparato tecnico-normativo per l'attuazione. Il secondo e più incisivo intervento è la *Nature Restoration Law*, entrata in vigore il 18 agosto 2024. In quanto fonte regolamentare, essa impone obblighi direttamente applicabili e vincolanti per gli Stati membri, con l'obiettivo primario di arrestare la perdita di biodiversità e ripristinare gli ecosistemi degradati. Di particolare rilevanza per il governo del territorio sono le disposizioni sugli ecosistemi urbani, per i quali si stabilisce l'obbligo di non registrare alcuna perdita netta di spazi verdi e di copertura arborea entro il 2030, per poi garantire una tendenza all'aumento a partire dal 2031. Per adempiere a tali obblighi, gli Stati membri dovranno redigere specifici Piani nazionali di ripristino, basati su un monitoraggio avanzato. La *ratio* sottesa a entrambe le iniziative è la codificazione della "gerarchia del consumo di suolo" (v. *infra*).

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>86</sup> Due sono i principali cenni fatti alla riduzione del consumo di suolo dal legislatore nazionale: nel d. l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto "sblocca cantieri"), è stato posto come obiettivo del Governo una riduzione del consumo di suolo a favore della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente incentivandone la razionalizzazione, promuovendo e agevolando la riqualificazione di

zione di una legge di principio in materia, lasciando il Paese privo di una strategia coerente e di un catalogo di principi fondamentali omogenei che orientino la legislazione concorrente delle Regioni<sup>87</sup>. In questo contesto, è stata la legislazione regionale ad assumere un ruolo suppletivo, portando diverse Regioni ad elevare il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana a fondamenti della pianificazione. Tuttavia, tale risposta ha prodotto uno scenario di marcata eterogeneità normativa. Si assiste infatti a un fenomeno di frammentazione regionalista degli standard urbanistici<sup>88</sup>, che ha generato un quadro disorganico, caratterizzato da definizioni e metodologie di monitoraggio disomogenee, talvolta ambigue, che rischiano di vanificare gli obiettivi di contenimento.

In particolare, nella conclusione del Report SNPA 2024, si legge *“Il quadro che emerge ha evidenziato come l’assenza di una cabina di regia nazionale abbia prodotto profonde distorsioni nel Paese sia nelle definizioni del consumo di suolo che nelle modalità adottate per il suo contenimento. La molteplicità e a volte l’assenza di definizioni mette seriamente in dubbio l’efficacia di norme che si propongono di arrestare un fenomeno senza di fatto definirlo. Diverse sono le trasformazioni irreversibili che vengono derogate dalle varie normative regionali e che quindi non entrano nel computo del consumo di suolo ma che invece, in termini fisici, lo sono a tutti gli effetti. Anche quando non è presente il termine deroga o la locuzione «non rientra nel monitoraggio del consumo di suolo...» diverse sono le declinazioni adottate per far evadere forme più o meno intense di consumo di suolo dal sistema di monitoraggio”*<sup>89</sup>.

L’urgenza di un intervento normativo è corroborata dai dati empirici. Il monitoraggio condotto dall’ISPRA rivela un ritmo di consumo di suolo ancora insostenibile, stabilmente superiore ai due metri quadrati al secondo (2,7 m<sup>2</sup>/s), per un totale di oltre 83 km<sup>2</sup> trasformati in un solo anno (2024) a livello nazionale (il 15,6% in più rispetto ai 72 km<sup>2</sup> del 2023)<sup>90</sup>. Regioni ad alta densità insediativa come Lombardia, Veneto e Campania superano il 10% di superficie artificializzata<sup>91</sup>, un dato allarmante in un contesto, come quello italiano, di particolare fragilità idrogeologica e climatica.

---

aree urbane degradate; nel PNRR, la missione 5 prevede investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché in piani urbani integrati che interessano in particolare le periferie delle Città Metropolitane, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città sostenibili, anche limitando il consumo di suolo edificabile. Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 116.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>88</sup> Cfr. F. ALBIONE, *Standard urbanistici e normative regionali*, cit., pp. 391 ss.

<sup>89</sup> Cfr. il contributo di F. ZULLO, G. DI PIETRO, C. MONTALDI, A. FELLI, E. MARZIALI, C. CATTANI al rapporto SNPA 2024, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, p. 356.

<sup>90</sup> Cfr. rapporto SNPA 2025, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, p. 28.

<sup>91</sup> Nello specifico, la Lombardia ha consumato il 12,22% della propria superficie, il Veneto l’11,86% e la Campania il 10,61%. La Lombardia detiene il primato anche in termini assoluti, con oltre 290mila ettari del suo territorio coperto artificialmente (il 13,5% delle aree artificiali italiane è in questa regione). Rispetto al 2006, anno di inizio delle attività di monitoraggio, il consumo di suolo maggiore nelle Regioni è avvenuto in Veneto (164 km<sup>2</sup>), Lombardia (163 km<sup>2</sup>) e Puglia (149 km<sup>2</sup>). Cfr. rapporto SNPA 2024, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pp. 34 ss.; e rapporto SNPA 2025, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pp. 39 ss.

Tali trasformazioni, peraltro, appaiono sempre più slegate dalle dinamiche demografiche, procedendo anche in contesti di decremento della popolazione, a testimonianza di una patologica inefficacia dei sistemi di prevenzione e pianificazione<sup>92</sup>.

Tuttavia, la regolamentazione del suolo non deve essere interpretata esclusivamente come un limite allo sviluppo, ma, al contrario, come una fondamentale prospettiva di crescita qualitativa. In questo senso, la rigenerazione urbana si pone quale paradigma alternativo all'espansione edilizia, segnando il passaggio da un'urbanistica della costruzione a un'urbanistica del recupero. L'obiettivo diviene l'innalzamento della qualità dei luoghi, il superamento delle condizioni di marginalità e ingiustizia spaziale e la promozione dell'uguaglianza territoriale<sup>93</sup>.

Il perseguimento di tale visione postula l'adozione di strumenti giuridici e pianificatori adeguati. È imprescindibile l'integrazione dei principi del diritto ambientale – precauzione, prevenzione, "chi inquina paga", sviluppo sostenibile e responsabilità intergenerazionale – nel governo del territorio. Strumenti come il permesso di costruire in deroga, tradizionalmente riservato alle opere pubbliche, potrebbero essere previsti per semplificare alcuni interventi di rigenerazione, mentre incentivi economici, come la riduzione o l'esenzione dal contributo di costruzione, potrebbero stimolare il recupero dell'esistente. Tecniche di urbanistica consensuale, quali la perequazione, la compensazione e i crediti edilizi, unitamente a una pianificazione "a rigidità variabile"<sup>94</sup>, potrebbero tradursi in soluzioni di maggior valore<sup>95</sup>.

Il presupposto per l'efficacia di tali strumenti rimane, tuttavia, un quadro conoscitivo aggiornato e autorevole, garantito da sistemi di monitoraggio avanzati, essenziali per orientare le scelte di un legislatore finalmente consapevole della centralità del suolo per uno sviluppo realmente sostenibile.

##### 5. *La regolazione del Veneto sul consumo di suolo: principi generali, impatto sulla pianificazione urbanistica e regime derogatorio*

La legge regionale del Veneto 6 giugno 2017, n. 14, recante "*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana*", si colloca nel quadro delle politiche regionali volte a contrastare i processi di impermeabilizzazione e artificializzazione del territorio. In assenza, nel panorama statale, di una legge organica sul consumo di suolo, la Regione Veneto - analogamente ad altre Regioni - ha esercitato la propria competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio, al fine di disciplinare in via autonoma le modalità di contenimento delle trasformazioni territoriali<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>93</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 141.

<sup>94</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 144, che alla nota 78 richiama P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3/2021, p. 505, in cui l'a. parla di "piano a formazione progressiva", riprendendo l'idea di P. STELLA RICHTER di una "pianificazione come attività che non si arresta con l'approvazione del singolo piano" (*Relazione generale*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione (studi dal XXI Convegno nazionale AIDU 28-29 settembre 2018)*, Milano, 2019).

<sup>95</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 144.

<sup>96</sup> Cfr. A. QUARANTA, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9/2019, pp. 539 e ss.



La premessa della legge, espressa dall'articolo 1, è quella di riconoscere il suolo come bene comune, risorsa limitata e non rinnovabile, di fondamentale importanza per la qualità della vita, la tutela della salute, la salvaguardia degli ecosistemi e la produzione agricola. Essa pone l'obiettivo di invertire il paradigma urbanistico tradizionale, sostituendo il modello di espansione edilizia con un approccio fondato sulla rigenerazione urbana sostenibile, sul riuso del patrimonio edilizio esistente e sulla rinaturalizzazione delle aree compromesse<sup>97</sup>.

L'obiettivo ultimo è quello di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050, in coerenza con le linee programmatiche dell'Unione europea e con i principi di sviluppo sostenibile. A tal fine, il Capo I della legge assume come principio informatore la riduzione progressiva e controllata della copertura artificiale del territorio, riconoscendo la priorità del riuso e della rigenerazione rispetto alla nuova edificazione<sup>98</sup>.

Elemento cardine della disciplina è la previsione di una quantità massima di consumo di suolo (art. 4), determinata dalla Giunta regionale per ciascun periodo di programmazione<sup>99</sup>. Tale limite quantitativo costituisce un vincolo sovraordinato rispetto alla pianificazione comunale e viene ripartito tra i Comuni o tra ambiti territoriali omogenei, in funzione di criteri che tengono conto delle specificità ambientali e morfologiche del territorio, della funzione ecosistemica dei suoli, della presenza di aree dismesse e delle esigenze infrastrutturali e di opere pubbliche<sup>100</sup>.

In sede di prima applicazione, la quantità massima di suolo consumabile al 2050 è stata determinata in 12.793 ettari<sup>101</sup>, da ridurre progressivamente attraverso la pianificazione locale e l'attuazione dei programmi di rigenerazione. Il rispetto di tali limiti è oggetto di monitoraggio continuo da parte dei Comuni, i quali sono tenuti a trasmettere periodicamente i dati alla Regione<sup>102</sup>. Il coordinamento tecnico è affidato all'Osservatorio della pianificazione territoriale e urbanistica (art. 8 l. r. n. 11/2004), incaricato di redigere annualmente una relazione sullo stato quantitativo e qualitativo del consumo di suolo, sui processi di trasformazione e sull'entità del patrimonio edilizio inutilizzato o dismesso<sup>103</sup>.

La l. r. n. 14/2017 non sostituisce la precedente l. r. 11/2004 "*Norme per il governo del territorio*"<sup>104</sup>, ma vi si sovrappone introducendo un vincolo quanti-

---

<sup>97</sup> Cfr. art. 1, comma 2, l. r. Veneto 6 giugno 2017, n. 14.

<sup>98</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 126.

<sup>99</sup> La determinazione delle quote di suolo consumabile è stata determinata con decreti della giunta, in particolare v. DGR n. 668 del 15 maggio 2018 e DGR n. 1325 del 10 settembre 2018. Tali deliberazioni sono state successivamente integrate e modificate con: DGR n. 30 del 15 gennaio 2019 (BUR n. 9 del 29 gennaio 2019), DGR n. 355 del 26 marzo 2019 (BUR n. 30 del 29 marzo 2019), DGR n. 1596 del 29 ottobre 2019 (BUR n. 127 del 8 novembre 2019) e DGR n. 92 del 27 gennaio 2020 (BUR n. 14 del 31 gennaio 2020), riportate da P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 126, nota 51.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>101</sup> Cfr. DGR n. 668 del 15 maggio 2018, p. 4, che ha altresì istituito una e una "riserva" di suolo di 8530 ettari per le opportune revisioni e rideterminazioni che dovessero necessitare negli anni. La delibera è consultabile presso <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=370297>.

<sup>102</sup> Art. 4, comma 2 lett. a, e comma 5, l. r. Veneto n. 14/2017.

<sup>103</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 127.

<sup>104</sup> V. *ivi*, Capitolo 1, paragrafo 15.

tativo di natura pianificatoria che condiziona la potestà comunale. I Comuni mantengono la propria autonomia nella formazione e revisione degli strumenti urbanistici (PAT e PI), ma non possono approvare nuove previsioni edificatorie che comportino il superamento della quota di suolo edificabile loro assegnata.

La legge sancisce inoltre una gerarchia nelle scelte di pianificazione (art. 3, comma 3): il consumo di nuovo suolo costituisce una misura residuale, consentita solo in assenza di alternative di riuso o rigenerazione del patrimonio esistente. In tale ottica, vengono promossi i programmi di rigenerazione urbana sostenibile (art. 7), finalizzati alla riqualificazione di aree degradate, al recupero ambientale e al miglioramento della qualità edilizia, anche attraverso crediti edilizi da rinaturalizzazione<sup>105</sup>.

La l. r. 14/2017 dedica particolare attenzione alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture, riconoscendo la necessità di bilanciare le esigenze di sviluppo territoriale con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo. In via ordinaria, gli interventi pubblici che comportano nuova copertura artificiale del terreno rientrano nel computo del “*budget*” comunale, concorrendo alla quantità massima di suolo consumabile<sup>106</sup>. Tuttavia, la legge prevede specifiche deroghe e ipotesi di consumo di suolo non conteggiato (art. 12, comma 1). Non vengono pertanto computati ai fini del limite quantitativo: le trasformazioni all’interno del territorio urbanizzato consolidato (lett. a); le opere di riqualificazione edilizia ed ambientale, nonché quelle di riqualificazione urbana (lett. b); la realizzazione di infrastrutture e attrezzature pubbliche o di interesse pubblico (lett. c), comprese le opere sovracomunali di rilevanza strategica (viarie, ferroviarie, sanitarie, ecc.); gli ampliamenti di attività produttive esistenti entro determinati limiti dimensionali e le opere funzionali all’attività agricola, gli interventi di rinaturalizzazione, recupero o bonifica di aree degradate, le opere di mitigazione idraulica e geologica (lett. e); le attività estrattive, purché sia garantito il successivo ripristino ambientale (lett. f); gli interventi attuativi delle previsioni contenute nel piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), nei piani di area e nei progetti strategici di cui all’art. 11 l. r. 11/2004 (lett. h).

La l. r. 14/2017 rappresenta un passaggio significativo nella transizione verso un modello di pianificazione sostenibile in Veneto, ponendo per la prima volta limiti quantitativi vincolanti al consumo di suolo e valorizzando i processi di rigenerazione urbana. Tuttavia, la presenza di ampie deroghe e definizioni flessibili - soprattutto in materia di opere pubbliche, attività produttive e agricole - ne riduce l’efficacia sostanziale, consentendo la persistenza di forme “mascherate” di consumo di suolo.

Il monitoraggio regionale, che si svolge secondo le qualificazioni prescritte dalla norma, ha registrato una progressiva riduzione del consumo pro-

---

<sup>105</sup> Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 126.

<sup>106</sup> Nelle procedure transitorie di salvaguardia predisposte a livello nazionale, il consumo di suolo resta consentito per le opere pubbliche e di pubblica utilità già inserite negli strumenti di programmazione vigenti. Per le nuove opere, invece, è richiesto di dimostrare l’inesistenza di soluzioni alternative che non comportino ulteriore impermeabilizzazione. Cfr. F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell’ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. app.*, 10/2016, pp. 1065 ss., spec. 1077.

grammato (circa 2.625 ha in meno fino al 2024), ma permane una forte incidenza del consumo legato a poli logistici, impianti produttivi e infrastrutture, segno di una tensione irrisolta tra tutela ambientale e sviluppo economico territoriale<sup>107</sup>.

Va tuttavia segnalato che, secondo parte della dottrina, il modello veneto - pur formalmente innovativo - conserva un'impostazione ancora "espansiva", basata su meccanismi premiali volumetrici più che su una reale limitazione delle trasformazioni. Tale approccio, unito alle successive modifiche legislative (l. r. 14/2019 "Veneto 2050"<sup>108</sup> e l. r. 19/2021), ha sollevato questioni di compatibilità costituzionale, culminate nella sentenza n. 217/2022 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni regionali per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio<sup>109</sup>.

I dubbi relativi all'efficacia del sistema di contenimento del consumo di suolo promosso dalla legge in parola possono essere esaminati anche alla luce dei risultati dei monitoraggi. È infatti dato sorprendente (e preoccupante) che in Veneto, dal 2017 in poi, il consumo di suolo calcolato dall'ISPRA sia vertiginosamente aumentato<sup>110</sup>. Se nel 2016 il consumo aveva raggiunto un picco, rispetto alle annate precedenti, di poco meno di 600 ha, nel 2017 ha superato i 1100 ha, scesi solo a 923 nell'anno successivo. Ciò ha determinato la prima posizione del Veneto in Italia per incremento nel consumo di suolo per i due anni, nonché, nel 2018, l'attribuzione del valore più elevato di densità del consumo di suolo (con 5,03 m<sup>2</sup> di suolo consumato per ettaro di superficie). È rilevante considerare anche l'importante decremento demografico sofferto dalla Regione nello stesso anno, che ha comportato che la stessa ottenesse il valore più basso nel calcolo del rapporto tra il tasso di consumo di suolo e il tasso di crescita della popolazione (calcolata a -8), dovuto a un decremento della popolazione residente di 2.000 unità, a fronte di un consumo di suolo di più di 9 km<sup>2</sup>.

Risultati tanto difforni dagli obiettivi fissati dalla legge del 2017 non possono che indicare che, dietro alle condivisibili dichiarazioni d'intenti, si cela un sistema costruito per fuggirle, motivato dalla priorità attribuita dalla Regione e dai Comuni ad uno sviluppo industriale, commerciale e logistico (e, dunque, economico) a scapito della reale tutela del territorio.

#### 6. Il progetto "bosco dello sport" e la pianificazione urbanistica nel c.d. "quadrante di Tessera": vicende amministrative

Il progetto "bosco dello sport", promosso dal Comune di Venezia nel

---

<sup>107</sup> Cfr. rapporto SNPA 2024, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, pp. 287-288.

<sup>108</sup> Con la successiva l. r. 14/2019 è stato compiuto un leggero passo avanti, almeno dal punto di vista programmatico. Tuttavia, anche in questo caso, la critica mossa è che la legislazione continua a ragionare prevalentemente in termini di premialità volumetriche come incentivo, citando la parola "rigenerazione" quasi esclusivamente a livello di principio (art. 1). Cfr. P. SANTINELLO, *Consumo di suolo*, cit., p. 126.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 126, nota 52.

<sup>110</sup> Cfr. Cfr. rapporto SNPA 2019, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, p. 217.

quadrante di Tessera<sup>111</sup>, rappresenta uno degli interventi di trasformazione urbana più discussi e complessi del territorio. L'opera, che prevede la realizzazione di un nuovo stadio, un'arena polifunzionale e circostanti aree verdi, si inserisce in un contesto delicato dal punto di vista urbanistico, finanziario e ambientale.

Il polo si sviluppa su una vasta area di 116 ha in località Tessera<sup>112</sup>, con l'obiettivo strategico di offrire alla comunità un "luogo-modello" che integri sport professionistico, pratica amatoriale, formazione e intrattenimento. Il cuore del polo sarà uno stadio da 16.000-18.500 posti, progettato per ospitare incontri di calcio di Serie A, partite di rugby e grandi eventi dal vivo, quali concerti. Accanto allo stadio sorgerà un'arena multifunzionale, un palazzetto *indoor* con una capienza di 10.000 spettatori destinato a eventi sportivi e di intrattenimento al coperto. All'opera è stato attribuito il nome "bosco" perché il progetto comprende la piantagione, nelle aree circostanti gli stadi, di elevato numero di piante arboree autoctone. Lo scopo dichiarato è quello di massimizzare i contributi ecosistemici, potenziare il corridoio ecologico esistente e ampliare il sistema dei Boschi di Mestre<sup>113</sup>.

Un elemento chiave del progetto è costituito dalla sua accessibilità sovrallocale. Sfruttando la prossimità con l'Aeroporto Marco Polo, la strategia urbanistica prevede il completamento della nuova viabilità Tessera-Aeroporto, che include il "by-pass di Tessera" per sgravare il centro abitato dal traffico. In un'ottica di mobilità sostenibile, è inoltre prevista una nuova bretella ferroviaria con una stazione dedicata, "Stazione Stadio", progettata per assorbire una componente significativa degli spostamenti degli spettatori<sup>114</sup>.

L'area destinata al "bosco dello sport" ha subito una significativa evoluzione nella sua destinazione urbanistica. Originariamente, la variante al piano regolatore generale (VPRG) per la Terraferma, approvata con una delibera della Giunta Regionale nel 2008, classificava l'intera zona di Tessera come E2.1, ovvero "zona agricola estensiva"<sup>115</sup>. Questa vocazione è stata parzialmente modificata da successivi atti di pianificazione, che hanno aperto la strada a nuove funzioni<sup>116</sup>. In particolare, la delibera della Giunta provinciale n. 128/2014 ha approvato il PAT del Comune di Venezia<sup>117</sup>, che prevede, nell'area di Tessera, la "*Città dello sport e dell'intrattenimento*"<sup>118</sup>. Ciononostante, l'area destinata a tale progetto nel PAT era notevolmente inferiore a quella attuale, in

---

<sup>111</sup> Tessera è una frazione della municipalità di Favaro Veneto (Comune di Venezia), posta sulla gronda lagunare, pochi chilometri ad est di Mestre, adiacente all'aeroporto internazionale di Venezia "Marco Polo". Il "quadrante" è una zona agricola di circa 40 ha che costeggia la bretella autostradale sul lato ovest, che si estende fino a poche centinaia di metri dalla zona aeroportuale e poco più di 1 km dal bacino acqueo della laguna.

<sup>112</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 152/2006: Bosco dello sport*, Venezia, 2022, p. 7.

<sup>113</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., pp. 24 ss.

<sup>114</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., pp. 49 ss.

<sup>115</sup> Cfr. delibera Giunta Regionale Veneto 29 luglio 2008, n. 2141, p. 6, scaricabile presso [https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/PRG\\_Terraferma/hotlink/DGRV-2141-29-07-2008.pdf](https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/PRG_Terraferma/hotlink/DGRV-2141-29-07-2008.pdf).

<sup>116</sup> Si fa qui riferimento alla delibera del Consiglio Comunale n. 5/2012.

<sup>117</sup> L'approvazione del PAT fu gestita dalla Provincia in quanto, a quel tempo, il Comune di Venezia era sottoposto a commissariamento, a causa dello scoppio dello "scandalo MoSE".

<sup>118</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., p. 165 ss.

quanto il PAT suddivideva il quadrante di Tessera in più zone, con destinazioni e vincoli diversi tra loro<sup>119</sup>. Detto progetto veniva ritenuto coerente con le previsioni del PTRC<sup>120</sup>.

Ulteriore modificazione veniva introdotta con la deliberazione del Commissario Straordinario n. 92 del 29 maggio 2015, avente ad oggetto il “*Bilancio di previsione per gli esercizi finanziari 2014–2016 – Alienazioni*”, la quale approvava una scheda urbanistica con efficacia di variante al Piano degli Interventi, e, pertanto, con valore di variante urbanistica al P.R.G. vigente ai sensi della normativa regionale in materia di governo del territorio. Tale provvedimento determinava una riclassificazione urbanistica dell’area, con il passaggio della zona da E2.1 (zona agricola estensiva) — originariamente destinata ad attività agricole a bassa intensità produttiva — a D4b (ossia commerciale/direzionale/turistica). L’area oggetto di trasformazione comprendeva, inoltre, una porzione marginale a nord ricadente in Z.T.O. E2.3 (unità di paesaggio in zona agricola estensiva), caratterizzata da esigenze di riqualificazione paesaggistica, e una parte meridionale classificata come S (zona per lo sport e lo spettacolo, ovvero stadio)<sup>121</sup>.

Per adeguare il PAT alla normativa regionale (l. n. 14/2017), con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 6 febbraio 2020 veniva approvata una “variante di adeguamento alle disposizioni sul contenimento del consumo di suolo”, allo scopo di includere nella pianificazione una distinzione tra suolo urbanizzato e suolo non consumato. In base alla cartografia prodotta in quella sede, l’ambito del quadrante di Tessera risultava *in toto* estraneo agli ambiti di urbanizzazione consolidata<sup>122</sup>.

Il 9 maggio 2022 veniva posto l’ultimo tassello della vicenda urbanistica, con l’adozione dell’*Accordo di Programma per la realizzazione del complesso polifunzionale dedicato allo sport professionistico ed amatoriale, all’educazione e all’intrattenimento, denominato “bosco dello sport” a Tessera, in variante agli strumenti urbanistici comunali*, che superava gli ultimi vincoli sussistenti nella pianificazione originaria, rendendo il progetto a tutti gli effetti conforme. Di più, nel verbale della Conferenza di servizi si legge che “*il bosco dello sport è un in-*

---

<sup>119</sup> In particolare erano individuate: una piccola porzione a nord rientrante nel vincolo paesaggistico ai sensi del d. lgs 42/2004 – Corsi d’acqua; una piccola porzione di viabilità a sud ovest rientrante nel vincolo paesaggistico ed archeologico della Laguna di Venezia e dell’antica via Annia (strada romana); una porzione settentrionale e una sud occidentale rientranti in “Aree di interesse ambientale”, e una piccola porzione di viabilità a sud ovest rientrante in “Ambiti territoriali di importanza paesaggistica”; nella porzione sud, viene individuata una edificio tutelato (forte Rossarol); una porzione sud orientale rientrante in “Aree idonee a condizione E (Aree con caratteristiche geotecniche scadenti)”, in più, tutta l’area rientra nelle “Aree esondabili o a ristagno idrico (per insufficienza della rete strutturale fognaria e di bonifica)”; una porzione del quadrante appartenente a “Contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi”; infine, una porzione settentrionale e sud occidentale rientranti in “Aree di connessione naturalistica”, nonché il corso del Fiume Dese quale Corridoio ecologico principale. In prossimità dell’ambito, a nord, vengono identificate delle “Isole ad elevata naturalità”, costituite da ambiti alberati (nuovi impianti) o boscati (aree del Bosco di Mestre). Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., p. 165.

<sup>120</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., p. 143.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 170.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 169.

*tervento complesso, di primario interesse pubblico” e costituisce “uno spazio urbano offerto alla comunità capace di rappresentare un luogo modello ove, attraverso lo sport, formare e coltivare alla cultura del benessere psico-fisico, della condivisione e della coesione sociale, il tutto in un ambito territoriale contraddistinto da una profonda consapevolezza ecologica ed ambientale”<sup>123</sup>.*

Si apriva dunque la fase deputata alla valutazione ambientale del progetto. Con lo stesso accordo di programma, veniva approvato il rapporto preliminare di valutazione ambientale strategica, da sottoporre alla Commissione Regionale per la VAS. Quest'ultima, con parere motivato n. 154/2022, formulava indirizzi e prescrizioni sul rapporto ambientale preliminare, imponendo l'integrazione del quadro conoscitivo attraverso la produzione di studi specialistici di natura geologica, idraulica, trasportistica, emissiva e sanitaria, inclusa la valutazione di impatto sanitario (VIS), e la valutazione di incidenza ambientale (VInCA)<sup>124</sup>. A seguito di tali indicazioni, venivano adottate le determinazioni motivate di conclusione positiva per i singoli progetti di fattibilità tecnica ed economica, la cui efficacia veniva tuttavia subordinata all'esito favorevole delle successive e più approfondite verifiche.

Il procedimento di VAS si è concluso favorevolmente con il parere motivato n. 260 del 2022<sup>125</sup>, che ha richiesto l'adeguamento del progetto generale alle prescrizioni formulate. La commissione VAS accertava la compatibilità della variante urbanistica prodotta dall'accordo di programma con gli strumenti urbanistici, nonché con il piano di Gestione del sito UNESCO “Venezia e la sua laguna”, con l'aggiornamento del Piano Generale Rischio Alluvioni, registrava l'esito positivo della VIS (svolta nella spessa procedura), e prescriveva il completamento delle indagini ai fini dell'acquisizione delle autorizzazioni in materia di tutela dei beni archeologici e del paesaggio<sup>126</sup>. Inoltre, la commissione, sulla base delle risultanze dello studio per la valutazione di incidenza ambientale fornito nel frattempo, affermava di non rilevare incidenze negative sugli oggetti di tutela delle direttive *Habitat* e Uccelli connesse all'attuazione dell'accordo medesimo. Ciò nonostante, il parere della Commissione VAS ribadiva che la propria competenza era limitata allo strumento programmatico, e quindi nella fase attuativa si sarebbe dovuto garantire e verificare il rispetto delle norme precise in materia di VInCA<sup>127</sup>.

Parallelamente, veniva attivata la procedura di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, in ragione della tipologia progettuale rientrante nell'Allegato IV del d. lgs. 152/2006 (rubricato “progetti sottoposti alla

---

<sup>123</sup> Parti del verbale sono riprese nel parere motivato della Commissione Regionale VAS sull'accordo di programma, delibera n. 154, 20 giugno 2022, in particolare a p. 3. Il parere è reperibile all'indirizzo [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1h19zSEcV2gcla7BOTdZj0PETknZbgnOAYN02C\\_Greso/edit?pli=1&gid=0#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1h19zSEcV2gcla7BOTdZj0PETknZbgnOAYN02C_Greso/edit?pli=1&gid=0#gid=0).

<sup>124</sup> Cfr. il parere motivato della Commissione Regionale VAS sull'accordo di programma, delibera n. 154/2022, pp. 9 ss.

<sup>125</sup> Il parere è reperibile all'indirizzo in nota 123.

<sup>126</sup> Cfr. il parere motivato della Commissione Regionale VAS sull'accordo di programma, delibera n. 260/2022, p.11.

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 10-11.

Verifica di assoggettabilità di competenza delle Regioni e delle Province autonome”). Il Comitato VIA esprimeva parere di non assoggettabilità<sup>128</sup>, né a VIA né a VInCA, decisione formalizzata dalla Città Metropolitana di Venezia e condizionata al rispetto di specifiche prescrizioni ambientali, da attuarsi sia in fase *ante operam* che *post operam*. Tali condizioni includevano, tra le altre, la presentazione di un piano di gestione della mobilità, studi modellistici sulle ricadute atmosferiche, un progetto illuminotecnico conforme alla normativa regionale, e una documentazione previsionale di impatto acustico. È stata inoltre richiesta la verifica di alternative localizzative per mitigare gli impatti sul patrimonio culturale e l'adozione di metodologie costruttive idonee a prevenire la contaminazione tra le falde acquifere.

Esaurita la fase delle valutazioni ambientali, l'*iter* proseguiva con i provvedimenti di natura urbanistica e finanziaria. La variante urbanistica, configurandosi come un'ipotesi di urbanistica contrattata, comportava la soppressione di significative previsioni edificatorie preesistenti per le aree a destinazione commerciale, turistica e direzionale, in ragione di quello che è stato valutato come un limitato consumo di suolo<sup>129</sup>.

Formalmente sottoscritto l'accordo di programma, il Consiglio comunale ha proceduto alla ratifica dell'adesione del Sindaco, rendendo la variante urbanistica pienamente efficace. Per l'acquisizione delle aree necessarie, l'amministrazione ha deliberato di avvalersi dello strumento della compensazione urbanistica in alternativa all'indennità di esproprio, esentando gli interventi dal contributo straordinario in virtù della cessione gratuita delle aree<sup>130</sup>.

Le vicende amministrative relative al progetto Bosco dello sport sollevano questioni ambientali e paesaggistiche di notevole complessità, data la sua ubicazione in prossimità di zone di elevato valore naturalistico e culturale. In primo luogo, il progetto si confronta con il quadro normativo europeo in materia di investimenti sostenibili, in particolare con il Regolamento (UE) 2020/852. Tale normativa stabilisce che gli investimenti, per essere qualificati come sostenibili, non debbano arrecare un "danno significativo" (criterio DNSH – *Do No Significant Harm*) a nessuno dei sei obiettivi ambientali dell'Unione, tra cui la protezione della biodiversità e degli ecosistemi. Le critiche mosse al progetto in relazione a questo punto riguardano il considerevole consumo di suolo in un'area di pregio, nonché la vicinanza alle aree protette (ZPS e SIC), sollevando interrogativi sulla sua piena compatibilità con i principi di sostenibilità.

In secondo luogo, l'area di intervento ricade all'interno della *buffer zone* del sito UNESCO "Venezia e la sua Laguna"<sup>131</sup>. Tale circostanza ha fatto sor-

---

<sup>128</sup> Si fa qui riferimento parere motivato n. 10 del 14 dicembre 2022, e alla determinazione n. 3421/2022 della Città Metropolitana di Venezia, reperibile all'indirizzo [https://old.cittametropolitana.ve.it/atti\\_PNRR/SU\\_DET\\_DETE\\_3421\\_2022.pdf](https://old.cittametropolitana.ve.it/atti_PNRR/SU_DET_DETE_3421_2022.pdf).

<sup>129</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., p. 630.

<sup>130</sup> Cfr. deliberazione Consiglio Comunale Venezia, n. 15 del 8 maggio 2025, presso <https://www.comune.venezia.it/it/content/dettagli-delibera-consiglio?anno=2025&numero=15>.

<sup>131</sup> Come si rammenterà, l'area di protezione (*buffer zone*) è il contesto territoriale che ha una diretta influenza sulla tutela e salvaguardia dei beni del Sito. La *buffer zone* deve contribuire al mantenimento del paesaggio, conservando le visuali significative e costituire un'area di supporto logistico per le attività connesse alla fruizione dei beni patrimoniali del Sito. Deve perciò



gere legittime preoccupazioni riguardo alla compatibilità del progetto con le raccomandazioni del *World Heritage Committee*, che ha espresso la necessità di fermare nuovi progetti di larga scala in contesti di tale eccezionale valore universale<sup>132</sup>.

In terzo luogo, il plesso è limitrofo a importanti aree della Rete Natura 2000, specificamente la Zona di Protezione Speciale (ZPS) IT3250046 "Laguna di Venezia" e la Zona Speciale di Conservazione (ZSC) IT3250031 "Laguna Superiore di Venezia". Le aree tutelate si caratterizzano per un uso agricolo tradizionale, e per la presenza di una elevata biodiversità floristica e faunistica (soprattutto avicola), rendendo indispensabile un'attenta valutazione degli impatti ambientali. Ciò nonostante, non è stato ritenuto necessario sottoporre l'opera a valutazione di incidenza.

Infine, la questione del consumo di suolo assume un rilievo particolare. Sebbene la l. r. Veneto n. 14/2017 escluda dal computo del consumo di suolo le opere pubbliche, il progetto "bosco dello sport", per la sua estensione e per la sua localizzazione in aree precedentemente destinate ad usi agricoli o naturali, solleva interrogativi. Le deroghe prescritte dalla legge regionale, secondo i criteri ISPRA, hanno il risultato di non conteggiare pienamente l'impatto effettivo sul suolo. La superficie pavimentata-costruita prevista dal progetto ammonta a 36,56 ha, una quantità davvero significativa, la quale, se anche la normativa vigente non è orientata ad impedire, dovrebbe quantomeno conteggiare.

Da ultimo, per quanto concerne il patrimonio culturale, ai motivi di criticità dell'opera si aggiunge la vicinanza al Forte Rossarol, una testimonianza storica del primo Novecento sottoposta a vincolo monumentale, la cui integrità paesaggistica e archeologica potrebbe essere compromessa dalla viabilità di accesso al complesso<sup>133</sup>.

Le criticità del progetto, evidenziate dalle vicende amministrative che lo hanno visto coinvolto, si sono riflesse anche sul processo di reperimento dei finanziamenti, che ci si appresta ad analizzare.

#### *7. Sul concetto di rigenerazione di area urbana degradata: il percorso finanziario travagliato, dal P.N.R.R. al P.N.C.*

Il percorso di reperimento dei finanziamenti per il progetto "bosco dello sport" è, a parere dell'autrice, indicativo delle problematiche dell'opera, in quanto riflette la difficile identificazione della stessa – nonostante gli sforzi del Comune di Venezia – in un investimento rispondente ai criteri di sostenibilità ambientale, essenziale per il recupero di un'area urbana degradata. Infatti, in un primo momento, l'opera doveva essere interamente finanziata con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), sui quali, però, l'Unione Europea esercita un potere di sorveglianza. A seguito dell'esame del

---

svolgere una funzione di tutela naturale e paesaggistica e contenere una serie di funzioni e servizi che facciano da filtro alle pressioni di diverso tipo che possono gravare sul Sito. Cfr. *ivi*, capitolo 3, nota 53.

<sup>132</sup> L'obiezione è stata superata dal Comune con uno studio sull'impatto visivo dell'opera, che è stato dichiarato ridotto, anche in forza dell'effetto di cortina operato dagli alberi, senza però considerare dopo quanti anni l'altezza degli alberi trapiantati supererà quella degli stadi. Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., pp. 533 e ss.

<sup>133</sup> Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., pp. 24 e ss.



progetto, esso non è stato ritenuto rispondente ai criteri necessari per l'uso dei fondi europei, ed è stato avviato, di tutta fretta, un meccanismo "collaterale", basato su fondi nazionali riservati all'attuazione dei progetti rientranti nel P.N.R.R.

Per meglio comprendere la vicenda, è essenziale partire da alcune nozioni di base. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si configura come uno strumento di programmazione finanziaria di straordinaria complessità, la cui architettura normativa e procedurale è finalizzata a garantire un'attuazione tempestiva ed efficace degli interventi, in linea con i regolamenti europei.

La sua struttura si fonda su un duplice binario: da un lato, un *corpus* di riforme (orizzontali, settoriali e abilitanti) volte a modernizzare il sistema amministrativo del Paese e a rimuovere gli ostacoli burocratici, e dall'altro un piano di investimenti materiali e immateriali, articolati in sei missioni prioritarie<sup>134</sup>.

L'intero impianto si regge su un rigoroso modello di gestione e attuazione, definito da provvedimenti normativi primari come il d. l. n. 77/2021<sup>135</sup>, e sul rispetto di principi trasversali, tra cui spicca quello del "non arrecare danno significativo all'ambiente", che costituisce, secondo il Regolamento *Next Generation EU*<sup>136</sup>, un requisito di ammissibilità imprescindibile per ogni misura finanziata.

L'*iter* procedurale per l'assegnazione delle risorse prevede l'identificazione di progetti rispondenti ai requisiti fissati per ciascuna missione, dei soggetti attuatori e il perfezionamento dei provvedimenti di assegnazione, cui segue l'erogazione di un'anticipazione, pari al 30% dell'importo totale, per accelerare l'avvio delle opere<sup>137</sup>. L'attuazione degli interventi è soggetta a un regime di monitoraggio stringente, imperniato sulla piattaforma informatica *ReGiS*, attraverso la quale i soggetti attuatori sono tenuti ad aggiornare costantemente il cronoprogramma procedurale e finanziario<sup>138</sup>. La vigilanza su tali adempimenti è demandata a organi centrali, quali la Struttura di missione P.N.R.R. presso la Presidenza del Consiglio e l'Ispettorato generale per il P.N.R.R. della Ragioneria Generale dello Stato, con il supporto della Guardia di Finanza per le attività di prevenzione delle frodi<sup>139</sup>.

Tale architettura contempla altresì meccanismi di gestione delle criticità. Di fronte a ritardi, scostamenti o ineleggibilità sopravvenute, il sistema prevede la possibilità di una rimodulazione del Piano, come avvenuto con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, che ha comportato una variazione

<sup>134</sup> Di queste, la transizione verde e la trasformazione digitale assorbono, per vincolo europeo, quote preponderanti delle risorse, rispettivamente il 37% e il 20%. Cfr. A. MURATORI, *Le modifiche al PNRR italiano introdotte con D.L. n. 13/2023 e legge di conversione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10/2023, p. 581.

<sup>135</sup> Convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, è noto come "Decreto Governance P.N.R.R.". È un atto normativo fondamentale che ha stabilito la struttura operativa, i meccanismi di coordinamento e le prime misure di rafforzamento amministrativo e di semplificazione procedurale necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari. Cfr. *ivi*, capitolo 1, paragrafo 13.

<sup>136</sup> Si tratta del Regolamento UE 2020/2094, che ha istituito lo strumento europeo per la ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

<sup>137</sup> L'ammontare dell'anticipo, prima fissato al 10%, è stato così aumentato dal d. l. 2 marzo 2024, n. 19, anche detto "P.N.R.R. 4", convertito con modificazioni dalla L. 29 aprile 2024, n. 56. Cfr. G. IELO, *Convertito il decreto "PNRR 4"*, in *Azienditalia*, 7/2024, pp. 889 ss.

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 889.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 890. Cfr. anche art. 3, comma 1, d. l. 19/2024.

della dotazione finanziaria del P.N.R.R., l'aumento della quota complessiva di fondi destinati a sostenere obiettivi ambientali-climatici (portata al 39% del totale) e ha portato al definanziamento di alcune misure.

Gli interventi esclusi dal perimetro P.N.R.R. possono essere rifinanziati con risorse nazionali, come quelle rientranti nel Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (P.N.C.)<sup>140</sup> o del Fondo Sviluppo e Coesione (F.S.C.), per garantirne la continuità. Qualora le criticità persistano, l'ordinamento prevede l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Governo. L'inadempienza finale rispetto ai traguardi e agli obiettivi concordati con la Commissione Europea comporta, in ultima istanza, l'obbligo per lo Stato membro di restituire i fondi percepiti, con conseguente azione di recupero nei confronti dei soggetti attuatori inadempienti<sup>141</sup>.

Come si era anticipato, un caso emblematico della dinamica di definanziamento, che illustra il passaggio da una fonte di finanziamento europea a una nazionale a seguito di una valutazione di non conformità, è rappresentato proprio dal progetto "bosco dello sport". La vicenda si articola in tre fasi principali: l'iniziale inclusione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la successiva revoca dei fondi europei e, infine, la riallocazione di risorse tramite il Piano Nazionale per gli investimenti Complementari.

Inizialmente, il progetto "bosco dello sport" era stato inserito nell'alveo dei Piani Urbani Integrati (PUI), in attuazione della missione 5 (inclusione e coesione), componente 2 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), investimento 2.2 (contrastare l'esclusione sociale attraverso edilizia sociale, rafforzamento dei servizi sociali e maggiore accesso alle discipline sportive)<sup>142</sup>.

Il piano specifico della Città Metropolitana di Venezia, denominato "PIÙ SPRINT" (Piano Integrato Urbano per Sport Rigenerazione Inclusione Nel Territorio), prevedeva di destinare al progetto una quota significativa di fondi P.N.R.R., pari a circa € 93,5 milioni (di cui € 88,6 milioni per la realizzazione dello stadio e dell'arena), a fronte di un costo complessivo dell'opera stimato in € 285 milioni (di cui circa € 190 milioni di cofinanziamento comunale)<sup>143</sup>. Tale finanziamento era stato approvato con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze<sup>144</sup>.

La *ratio* sottesa all'inclusione del progetto nel PUI risiedeva nell'obiettivo

---

<sup>140</sup> Il P.N.C. è stato istituito come strumento nazionale per integrare e finanziare interventi complementari a quelli del P.N.R.R. Pertanto, si accede a questi fondi quando un progetto è ritenuto strategico ma necessita di risorse nazionali aggiuntive o, come nel caso del "bosco dello sport", quando un progetto viene definanziato dal P.N.R.R. e le sue risorse vengono riallocate dal P.N.C. per garantirne la prosecuzione. In ragione della provenienza nazionale di questi finanziamenti, i requisiti sono meno stringenti di quelli previsti per l'accesso ai fondi europei, ma, *per quanto possibile*, è comunque richiesto l'adeguamento alle procedure prescritte dal P.N.R.R., il rispetto del vincolo ambientale DNSH, delle scadenze e dei cronoprogrammi (come regolati dal d. l. 19/2024), nonché un adeguato sistema di monitoraggio e rendicontazione.

<sup>141</sup> Cfr. G. IELO, *Convertito il decreto "PNRR 4"*, cit., p. 889.

<sup>142</sup> Cfr. <https://www.governo.it/it/approfondimento/inclusione-sociale/16706>.

<sup>143</sup> Il piano PIÙ SPRINT, e la relativa tabella di assegnazione dei finanziamenti, sono reperibili all'indirizzo [https://dait.interno.gov.it/documenti/pui\\_31\\_-\\_venezia.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pui_31_-_venezia.pdf).

<sup>144</sup> Cfr. decreto 22 aprile 2022, con i relativi allegati, recante "Assegnazione delle risorse ai soggetti attuatori dei piani integrati selezionati dalle città metropolitane – missione 5 «Inclusione e coesione», componente 2 «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore», investimento 2.2 «Piani urbani integrati» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

di promuoverlo come intervento di rigenerazione urbana, di recupero di aree degradate e di creazione di nuovi servizi per i cittadini, trasformando territori vulnerabili in aree sostenibili e “smart”.

Nell'aprile del 2023, i servizi della Commissione Europea, a seguito di un'approfondita istruttoria, hanno sollevato dubbi circa l'eleggibilità del progetto ai fini del finanziamento tramite P.N.R.R. La criticità principale, che ha condotto alla formale esclusione del progetto, risiedeva nella non conformità dell'intervento al requisito fondamentale della "rigenerazione di aree urbane degradate". La Commissione ha eccepito che i fondi destinati a tale scopo non potessero essere impiegati per la realizzazione di nuove costruzioni su suolo agricolo, quale quello su cui insiste il progetto del "bosco dello sport"<sup>145</sup>. Nonostante i tentativi del governo italiano di superare le criticità segnalate, la Commissione ha confermato la non eleggibilità dell'intervento, di cui ha dato comunicazione il Ministro degli affari europei Raffaele Fitto in data 22 aprile 2023<sup>146</sup>. Di conseguenza, il Governo ha dovuto formalmente ritirare il progetto dalla lista di quelli finanziati con le risorse del P.N.R.R., al fine di non pregiudicare l'erogazione della terza rata dei fondi europei all'Italia.

Per ovviare al blocco dei lavori e assicurare la continuità dell'opera, nel luglio 2023, l'esecutivo ha disposto una riallocazione delle risorse. Con un decreto interministeriale, a firma dei Ministri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze e degli Affari Europei, è stata assegnata al Comune di Venezia una somma di € 93,6 milioni, rientrante nel Piano Nazionale per gli investimenti Complementari (P.N.C.)<sup>147</sup>.

Il P.N.C. è uno strumento finanziato con risorse nazionali che ha lo scopo di integrare e potenziare gli interventi previsti dal P.N.R.R. La sua flessibilità ha consentito di superare i vincoli normativi europei che avevano determinato l'esclusione del progetto. Tuttavia, il nuovo decreto di finanziamento ha introdotto una significativa specificazione: le risorse del P.N.C. sono state destinate a coprire esclusivamente gli interventi di rigenerazione, le opere di urbanizzazione, le aree a verde e l'arena, escludendo esplicitamente lo stadio. Quest'ultimo, dal costo di 92,3 milioni di euro, è rimasto a totale carico del bilancio del Comune di Venezia, che ha previsto di finanziarlo attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per € 47 milioni e il ricorso a un mutuo per i restanti 45 milioni<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> L'estraneità del progetto ad una area urbana degradata era portata all'attenzione della Commissione europea anche da una denuncia di infrazione presentata dall'associazione Italia Nostra nell'aprile del 2022, cfr. <https://www.italianostra.org/news-nazionali/bosco-dello-sport-e-fondi-pnrr/>.

<sup>146</sup> La comunicazione è reperibile all'indirizzo <https://www.affarieuropei.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/22-apr-03-pnrr/>.

<sup>147</sup> Cfr. il decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il P.N.R.R. del 3 luglio 2023 recante “Assegnazione al Comune di Venezia, per il PUI-PNC «Comune di Venezia», di 93.581.321,26 euro” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 154 del 4 luglio 2023.

<sup>148</sup> Aggiunge l'assessore al bilancio Michele Zuin, nella stessa dichiarazione che ha reso noti gli importi dei finanziamenti, “Complessivamente per la realizzazione dell'intera opera del Bosco dello Sport faremo debito per 65 milioni di euro, rispetto ai 95 milioni di euro previsti inizialmente”. Così riportato in <https://live.comune.venezia.it/it/2025/10/bosco-dello-sport-presentato-il-progetto-del-nuovo-stadio-di-venezia>.

In conclusione, la vicenda del finanziamento del "bosco dello sport" evidenzia la rigidità dei vincoli di destinazione dei fondi europei e, di conseguenza, l'estraneità del progetto agli obiettivi formalmente dichiarati. I fondi dei Piani Urbani Integrati erano vincolati alla rigenerazione di zone urbane degradate, un requisito manifestamente assente nell'area di Tessera, un contesto in larga parte agricolo, la cui vocazione sociale è legata alla vicinanza con l'aeroporto, che non manifesta particolari esigenze di inclusione o coesione. Altre zone della Terraferma, come ad esempio le città di Mestre o Marghera, avrebbero potuto legittimamente ambire a tali risorse per sanare reali fratture sociali e riqualificare un patrimonio edilizio esistente.

La scelta localizzativa solleva, di conseguenza, un'insanabile questione di sostenibilità ambientale. L'intervento si traduce in un massiccio consumo di suolo, in antitesi con i principi di rigenerazione che avrebbero dovuto privilegiare il recupero di aree già urbanizzate, offrendo al contempo servizi di maggiore qualità e prossimità a famiglie e giovani residenti in Terraferma. Anche la stessa denominazione di "bosco" appare fuorviante, poiché i filari di alberi trapiantati, concepiti come mero contorno a edifici e infrastrutture, non possono in alcun modo replicare vero ecosistema forestale.

A questi dubbi di natura ambientale e sociale si sommano ulteriori perplessità circa l'effettiva necessità dell'opera pubblica. La città di Venezia è già dotata di impianti sportivi, la cui capienza supera ampiamente la media di affluenza registrata: lo stadio di calcio "Penzo", con i suoi 12.000 posti, e il palasport "Taliere", con 3.500, raramente raggiungono la piena capienza, mettendo in discussione la logica di un investimento pubblico così ingente per la costruzione di nuove e più grandi strutture.

In questo quadro, emerge con forza il sospetto di un conflitto di interessi che coinvolge direttamente la massima carica amministrativa della città. Il fatto che il Sindaco di Venezia (e sindaco metropolitano) sia al contempo proprietario della principale squadra di basket cittadina, l'Umana-Reyer, ha gettato un'ombra sulla procedura di affidamento della nuova arena. Il bando di gestione, infatti, conteneva clausole talmente specifiche da renderlo di fatto accessibile a un unico operatore, proprio la società del Sindaco<sup>149</sup>. La circostanza che l'intera operazione sia finanziata con risorse pubbliche – dall'avanzo di bilancio comunale al debito contratto con un mutuo, fino ai fondi del P.N.C. – acuisce la gravità della questione, solo parzialmente mitigata dalla successiva revoca e parziale modifica del bando stesso da parte della Giunta.

Infine, la critica si estende alla visione urbanistica complessiva del contesto in cui si inserisce. Il "bosco dello sport" non è un intervento isolato, ma il tassello di un più vasto progetto di sviluppo del quadrante di Tessera, che include nuove infrastrutture di trasporto e terminal aeroportuali. Si delinea così la creazione di una "new town", una centralità alternativa che rischia di svuotare di funzioni e vitalità la Mestre storica. Il paradosso è che questa nuova concorrenza sociale, economica e infrastrutturale viene edificata proprio con quelle risorse pubbliche che avrebbero potuto e dovuto essere impiegate per riqualificare e

---

<sup>149</sup> Il bando di gestione dell'Arena era, nella sua prima versione, riservato solo a società professionistiche del territorio metropolitano impegnate in competizioni nazionali e internazionali con esperienza di impianti di almeno 3.000 posti.

potenziare il tessuto urbano esistente, anziché contribuire, più o meno indirettamente, a decretarne il progressivo declino<sup>150</sup>.

#### 8. *Il ricorso di Italia Nostra Onlus e le pronunce del T.A.R. Veneto e del Consiglio di Stato*

In ragione violazioni urbanistiche, ambientali e dell'uso ritenuto improprio dei fondi pubblici attribuiti al "bosco dello sport" di cui si è detto poc'anzi, l'associazione ambientalista Italia Nostra Onlus ha intrapreso, nel 2023, una decisa battaglia legale contro il progetto.

In data 11 aprile 2023, Italia Nostra Onlus depositava ricorso presso il T.A.R. Veneto avverso l'articolato *iter* amministrativo che ha condotto all'approvazione del progetto "bosco dello sport". L'oggetto del giudizio abbracciava, infatti, l'intera sequenza procedimentale relativa al progetto. Contro il ricorrente, si costituivano in giudizio il Comune di Venezia, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, e la Città Metropolitana di Venezia.

L'azione del ricorrente mirava all'annullamento, previa la sospensione dell'efficacia, degli atti di pianificazione e approvazione urbanistica – quali la deliberazione del Consiglio Metropolitano di approvazione del Piano Urbano Integrato "PIÙ SPRINT" (n. 7/2022), le determinazioni in materia di valutazione di impatto ambientale della Città metropolitana (parere motivato n. 10 del 14 dicembre 2022 e determinazione dirigenziale n. 3421/2022), le delibere della Giunta comunale di Venezia di approvazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica per la nuova viabilità Tessera-Aeroporto, le opere di urbanizzazione, le opere a verde e l'arena (n. 325, 326, 327, 328 del 23 dicembre 2022) e l'accordo di programma in variante agli strumenti urbanistici (deliberazione n. 3/2023 del Consiglio metropolitano) – e si estendeva, tramite la presentazione di motivi aggiunti, alla deliberazione della Giunta comunale che approvava il PFTE per lo stadio (n. 59 del 29 marzo 2023), nonché al provvedimento di finanziamento dell'opera tramite P.N.C. (D.M. Interno, concertato con MEF e Ministero degli Affari Europei, 3 luglio 2023).

La vicenda finanziaria ha prodotto un'inversione di rotta del procedimento: proprio l'impugnazione dell'ultimo decreto (3 luglio 2023), formalizzata con i secondi motivi aggiunti, ha costituito il fulcro dell'istanza cautelare su cui il Collegio è stato chiamato a pronunciarsi.

Il primo e pregiudiziale approdo del Tribunale consisteva nella statuzione di conversione del rito da accelerato, ai sensi dell'art. 12 *bis* della L. 108/2022, a ordinario. Tale decisione si fondava su un'interpretazione rigorosa del presupposto applicativo della norma speciale, la quale circoscrive il proprio ambito ai giudizi relativi a interventi "*finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal P.N.R.R.*". Avendo il progetto perso tale fonte di finanziamento in favore di quella, di matrice esclusivamente nazionale, del P.N.C., il Collegio riteneva di ripristinare la cognizione secondo le forme ordinarie del processo amministrativo.

Nel deliberare sull'istanza di sospensione, il T.A.R. Veneto procedeva ad

---

<sup>150</sup> Le principali obiezioni mosse al progetto costituiscono una parziale rielaborazione delle critiche sollevate dalla sezione veneziana di Italia Nostra Onlus (Associazione nazionale per la tutela del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione, costituita nel 1955), reperibili presso <https://www.italianostravenezia.org>.

una valutazione sommaria, tipica della fase cautelare, che conduceva al rigetto della domanda per carenza dei presupposti di cui all'art. 55 c.p.a.

In primo luogo, il Collegio riteneva che il pregiudizio grave e irreparabile lamentato dal ricorrente non fosse causalmente riconducibile all'atto impugnato i motivi aggiunti, oggetto dell'istanza cautelare, ovvero il decreto di finanziamento tramite P.N.C. La lesione, secondo il Tribunale, discendeva piuttosto dagli atti urbanistici presupposti, la cui impugnazione veniva ritenuta, in accoglimento dell'eccezione delle parti resistenti, "*sicuramente tardiva, almeno in parte*". Tale argomentazione si rivelava centrale: il giudice amministrativo distingueva tra l'atto di approvazione del progetto, che ne cristallizzava la localizzazione e le caratteristiche urbanistico-edilizie e che ne costituiva la fonte primaria di lesione agli interessi ambientali e paesaggistici tutelati dall'associazione, e l'atto di finanziamento, che si configurava come provvedimento consequenziale e meramente strumentale alla sua realizzazione. La tardiva impugnazione degli atti presupposti inficiava, pertanto, la possibilità di ottenere una tutela cautelare efficace avverso un atto successivo, che ne costituiva mera attuazione sul piano finanziario.

In secondo luogo, il Tribunale esaminava le censure di merito, ritenendole, *prima facie*, infondate, e negando così la sussistenza del *fumus boni iuris*, necessario all'accoglimento della domanda cautelare. La doglianza relativa alla violazione delle finalità di cui all'art. 21 del d. l. 152/2021 (norma istitutiva dei Piani Urbani Integrati nell'ambito del P.N.R.R.) veniva disattesa in ragione della mutata fonte di finanziamento. Il Collegio operava una distinzione cruciale: agli interventi del P.N.C. non co-finanziati dal P.N.R.R. si applicano, in virtù del richiamo operato dall'art. 14, c. 1, del d. l. 77/2021, le sole "*misure e procedure di accelerazione e semplificazione*", ma non anche i vincoli di destinazione sostanziali propri delle specifiche linee di investimento del P.N.R.R.<sup>151</sup>. Veniva così a mancare il parametro normativo su cui il ricorrente aveva fondato la propria censura.

Infine, veniva respinta anche la doglianza relativa alla pretesa assenza di una valutazione di conformità al principio del "*Do No Significant Harm*". Il T.A.R. rilevava come tale censura, oltre a essere formulata in termini generici, fosse smentita su un duplice piano: normativo, poiché l'art. 1, c. 8, del d. l. 59/2021 (istitutivo del P.N.C.) impone espressamente la coerenza con tale principio; e fattuale, alla luce degli "*puntuali elementi allegati dalle amministrazioni resistenti*" che ne attestavano il rispetto sia in fase di progettazione che in quella attuativa.

Dunque, il Collegio, con ordinanza 3 novembre 2023, n. 533<sup>152</sup>, respingeva integralmente il ricorso presentato da Italia Nostra. Di conseguenza, l'associazione presentava appello cautelare al Consiglio di Stato.

Nella sua estrema sinteticità, l'ordinanza del giudice d'appello non ravvisava elementi di palese erroneità nella valutazione del giudice di prime cure, e allo stesso modo sosteneva che il pregiudizio lamentato dall'appellante non potesse essere causalmente imputato al decreto di finanziamento tramite P.N.C.,

---

<sup>151</sup> Cfr. *ivi*, nota 140.

<sup>152</sup> L'ordinanza è reperibile presso il portale governativo "giustizia amministrativa", all'indirizzo [https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?node-Ref=&schema=tar\\_ve&nrg=202300405&nomeFile=202300533\\_05.html&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?node-Ref=&schema=tar_ve&nrg=202300405&nomeFile=202300533_05.html&subDir=Provvedimenti).

bensi agli atti presupposti di natura urbanistica e pianificatoria. La questione della tardività dell'impugnazione di tali atti fondanti il progetto si rivelava dunque, anche in secondo grado, l'ostacolo principale all'accoglimento dell'istanza cautelare.

Il Giudice d'appello avallava anche la tesi secondo cui i vincoli di destinazione sostanziali, propri della linea di investimento del P.N.R.R. originariamente prevista, non si estendono automaticamente agli interventi finanziati con le risorse nazionali del P.N.C., per i quali residuano principalmente gli obblighi procedurali e il rispetto di principi trasversali come il DNSH, la cui violazione non veniva ritenuta sufficientemente provata in sede cautelare.

In definitiva, l'ordinanza del Consiglio di Stato cristallizzava la tenuta dell'impianto amministrativo del progetto, respingendo l'appello per la mancata dimostrazione di un'erronea valutazione da parte del primo giudice sui presupposti di cui all'art. 55 c.p.a. e riaffermando il principio fondamentale secondo cui la tutela giurisdizionale deve appuntarsi tempestivamente contro l'atto che costituisce la fonte originaria e diretta della lesione all'interesse protetto.

Tra le motivazioni del Consiglio di Stato, difficilmente contestabili sul piano formale, se ne aggiunge un'ultima dalle implicazioni particolarmente dolorose. La legittimità dell'opera è sostenuta, secondo il collegio, anche da un criterio quantitativo; infatti, il progetto in esame *“comporta, rispetto al pregresso [n.d.r. piano urbanistico, del 2015], una significativa riduzione della cubatura realizzabile nella macro-area oggetto di pianificazione”*, eludendo così *in toto* la questione sostanziale dell'opportunità di un intervento che comporta comunque un ingente consumo di suolo. La circostanza che il progetto sia *“migliorativo”* rispetto a una pianificazione pregressa, ormai incontestabile, non sana il *deficit* di sostenibilità assoluta dell'opera, ma si limita a legittimare una soluzione dannosa per l'ambiente in ragione dell'esistenza di un'alternativa peggioro potenzialmente giustificabile in ragione dello stesso strumento urbanistico.

#### *Riflessione. La nomenclatura delle opere pubbliche: una questione di responsabilità verso la cittadinanza*

Che cos'è un bosco? La domanda spinge alla ricerca di criteri oggettivi, applicabili ad ambienti anche molto diversi, in ragione del fatto che il bosco costituisce un preciso oggetto di tutela normativa, e che quindi deve essere possibile distinguere quali aree rientrino nella definizione e quali invece ne siano escluse<sup>153</sup>.

Ebbene, la definizione elaborata dai tecnici delle scienze naturali e forestali si basa su una triade di criteri, che devono sussistere cumulativamente: uno relativo all'estensione dell'area, uno alla grandezza dei suoi elementi, ed uno relativo alla densità degli elementi stessi.

---

<sup>153</sup> Per anni il nostro ordinamento è stato privo di una definizione, poiché le prime leggi in materia forestale (notam. L. 3917/1877 e R. d. 3267/1923) lasciavano all'Autorità forestale la competenza di individuare, caso per caso, quali terreni sottoporre ai vincoli di conservazione. Con l'approvazione della legge Galasso (n. 431/1985), la necessità di pervenire ad una definizione precisa di *“bosco”* si fece imperativa, in quanto esso costitutiva oggetto di tutela penale, e dunque fungeva da criterio discrezionale tra una condotta non penalmente sanzionabile (e. g. il taglio abusivo di pochi alberi) ed una invece costituente reato (e. g. il dissodamento, ossia la trasformazione dell'uso del suolo da bosco ad altro). Cfr. A. CEROFOLINI, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in *L'Italia forestale e montana*, 1/2014, pp. 37 ss.

Secondo l'Inventario Nazionale delle Foreste e dei Serbatoi di Carbonio (INFC), che riprende la definizione adottata per il *Temperate and Boreal Forest Resources Assessment 2000* (UN/ECE- FAO, 2000), la definizione di "bosco" è applicabile ai terreni con una estensione di almeno 0,5 ettari, con alberi capaci di raggiungere un'altezza di almeno 5 m a maturità, e una copertura arborea superiore al 10%. La definizione include formazioni naturali o artificiali, aree temporaneamente scoperte ma suscettibili di ricopertura, vivai forestali, strade forestali e piantagioni per la produzione di legno, ma esclude i terreni a uso prevalentemente agricolo<sup>154</sup>.

A seconda degli enti a cui si fa riferimento, si può giungere a soluzioni relativamente difforni, basate su scelte dei valori minimi differenti, ma sempre riferite ai criteri citati<sup>155</sup>.

Sorge allora spontanea una seconda domanda: perché un'opera che prevede quasi 35 ha di cementificazione, completa di stadio, arena, parcheggi e superstrade, viene battezzata con il nome di "bosco"?

La risposta a questa dissonanza risiede in una strategia di comunicazione tanto diffusa quanto insidiosa: il *greenwashing*<sup>156</sup>. Questa pratica, nata come strategia di *marketing* ingannevole, ha subito pericolose mutazioni, infiltrandosi persino nel lessico e nelle pratiche della pubblica amministrazione. Se in ambito privato la strategia si limita ad ingannare il consumatore, quando viene adottata dalle istituzioni assume i contorni di una vera e propria distorsione del meccanismo democratico-rappresentativo. Non si tratta più di vendere un prodotto, ma di modellare il territorio in modo irreversibile, utilizzando denaro pubblico e mascherando interessi particolari dietro una facciata falsamente virtuosa.

Il primo e più evidente segnale di allarme è la sproporzione manifesta tra la componente "verde" e quella "grigia" di un progetto: opere che comportano decine di ettari di cementificazione, che vengono giustificate dalla presenza di filari di alberi trapiantati che fungono da mera cornice estetica – anche se dalla superficie considerevole – non possono essere considerate "boschi"<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> Cfr. T. ANFODILLO, R. PILLI, I. SALVADORI, *Indagine preliminare sullo stock e sulla fissazione del carbonio nelle foreste del Veneto*, Regione del Veneto - Direzione Regionale Foreste ed Economia Montana, 2006, p. 59; e A. CEROFOLINI, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, cit., p. 38.

<sup>155</sup> Per un confronto tra le diverse soluzioni adottate, ad esempio, dalle singole Regioni, cfr. la tabella comparativa in T. ANFODILLO, R. PILLI, I. SALVADORI, *Indagine preliminare sullo stock e sulla fissazione del carbonio nelle foreste del Veneto*, cit., p. 60.

<sup>156</sup> L'Unione Europea definisce il greenwashing come "La pratica messa in atto per dare una falsa impressione degli impatti ambientali o dei benefici di un prodotto, che può trarre in inganno i consumatori". Così da <https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20240111STO16722/fermare-il-greenwashing-come-l-ue-regola-le-asserzioni-ambientali>.

<sup>157</sup> Rivelatore della secondarietà degli spazi verdi rispetto a quelli cementificati-edificati del "bosco dello sport" è un passaggio della relazione preliminare per la valutazione di impatto ambientale del progetto: "Elemento focale compositivo dello spazio verde è rappresentato dall'arena all'aperto. I parcheggi prevedono delle grandi aiuole a dividere gli stalli con alberi, arbusti ed erbe perenni che, unitamente agli stalli inerbati definiscono ambiti di pregio, con una elevata copertura arborea a garantire l'ombreggiamento e la riduzione dell'isola di calore. Gli alberi sono piantati a gruppi di 3 o 5 esemplari alternando forme e colori per restituire un valore ornamentale nei diversi periodi dell'anno. La componente arbustiva è posta soprattutto nella fascia perimetrale a mitigare la vista sugli impianti sportivi ed utilizza specie a foglia semipersistente o



Si assiste così al paradosso di amministrazioni che, pur avendo a disposizione vasti patrimoni edilizi dismessi e aree urbane da rigenerare, scelgono sistematicamente il consumo di suolo, presentando la cementificazione come un'opportunità di sviluppo "*green*".

Le conseguenze di questa pratica vanno ben oltre il danno ambientale immediato. L'abuso di termini come "sostenibilità", "rigenerazione" e, nel nostro caso, "bosco", finisce per svuotarli di ogni significato reale. Si produce così un inquinamento linguistico che rende sempre più difficile distinguere i progetti genuinamente virtuosi da quelli predatori, indebolendo la causa ambientalista e la capacità della collettività di immaginare e pretendere un futuro realmente sostenibile. Di più, il *greenwashing* istituzionale produce un'erosione profonda della fiducia dei cittadini verso le istituzioni, generando un cinismo diffuso e la consapevolezza che anche i valori più nobili possano essere strumentalizzati per mascherare scopi che in realtà li tradiscono.

Per queste ragioni, una vigilanza critica da parte dei cittadini, della stampa e degli organi di controllo non solo è auspicabile, ma necessaria per difendere il territorio, nell'interesse delle generazioni presenti e future, e, con esso, l'integrità del dibattito pubblico.

---

sempreverdi." Cfr. COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale: Bosco dello sport*, cit., p. 516.



## CONCLUSIONI

Al termine di questo percorso analitico, che ha attraversato la stratificazione del diritto ambientale nazionale, le peculiarità della legislazione speciale e le complesse dinamiche della tutela internazionale, è necessario tornare alla domanda fondamentale che ha guidato l'intera ricerca: la progressiva erosione dell'ecosistema veneziano è da imputarsi a una carenza intrinseca degli strumenti di tutela, o piuttosto a un'applicazione distorta e strumentale degli stessi? L'esame dei due casi di studio, pur nella loro diversità, non offre una risposta univoca, ma illumina due diverse e complementari patologie che affliggono il governo del territorio.

Il caso delle "Grandi Navi" illustra un primo paradigma. In questa vicenda, il plesso normativo multilivello ha dimostrato, almeno in potenza, la sua efficacia. La pressione esercitata da un organo sovranazionale come l'UNESCO ha agito da catalizzatore, innescando una risposta, seppur tardiva, da parte del legislatore nazionale, che è giunto a sancire un principio inequivocabile: fuori le grandi navi dalla laguna. Lo strumento, dunque, si è rivelato presente e capace di produrre un indirizzo normativo chiaro. La criticità è emersa nella fase successiva, quella dell'applicazione. L'amministrazione locale, posta di fronte alla necessità di dare attuazione a un principio economicamente sconveniente, ha messo in atto una strategia di procrastinazione e di elusione sostanziale. Si è assistito alla rapida implementazione di soluzioni "temporanee" e interne alla laguna, funzionali a non interrompere il flusso economico, mentre il progetto per una soluzione definitiva ed esterna si è arenato in un labirinto di rinvii e bandi prorogati. In questo scenario, la carenza non risiede negli strumenti di tutela, che pure potrebbero essere ancora più incisivi, ma nella volontà politica di applicarli, privilegiando sistematicamente l'interesse economico di breve periodo a scapito del mandato di salvaguardia.

Di segno opposto, ma non meno preoccupante, appare la dinamica emersa nel caso del "bosco dello sport". Qui, la critica non può appuntarsi esclusivamente sull'applicazione, ma deve risalire agli strumenti stessi. Il primo elemento di criticità è normativo: una legge regionale sul consumo di suolo, come quella veneta del 2017, che nasce già costellata di deroghe e di ampie maglie per le opere pubbliche e gli interventi strategici, si configura come uno strumento strutturalmente debole, quasi concepito per essere aggirato. A questo *deficit* si aggiunge una prassi urbanistica che ha progressivamente abbandonato il principio cardine della pianificazione programmata in favore di un modello di urbanistica contrattata. In tale sistema, ogni accordo puntuale tra amministrazione e privato si trasforma in una variante urbanistica, erodendo la visione d'insieme e la coerenza del piano. Il controllo non viene più esercitato a monte, attraverso una programmazione lungimirante, ma si polverizza in una miriade di intese settoriali che, sommate, producono un impatto territoriale incontrollato. In questo caso, dunque, sono gli strumenti stessi – una legge regionale inefficace e un paradigma urbanistico derogatorio – a essere deficitari.

La risposta alla domanda iniziale è, pertanto, duplice. La tutela ambientale di Venezia è minacciata da una crisi che investe tanto l'applicazione delle norme quanto la loro stessa formulazione. Da un lato, anche quando gli strumenti sono robusti e sostenuti da una pressione di livello internazionale, la loro

efficacia può essere vanificata da un'attuazione locale che ne tradisce lo spirito. Dall'altro, gli strumenti stessi possono essere concepiti con un tale *deficit* di coerenza da rendere la loro violazione non un'eccezione, ma la regola.

I due casi di studio, letti in controluce, rivelano in definitiva una crisi di natura teleologica. Che si tratti di eludere una norma efficace o di applicare diligentemente una norma inefficace, il fine ultimo che emerge è il medesimo: la subordinazione sistematica della tutela ambientale a interessi economici e politici di breve respiro.

L'esito dell'indagine sospinge, però, a una riflessione più profonda, che trascende il mero dato giuridico. Entrambe le vicende, pur nelle loro differenze, sono il sintomo di un medesimo paradigma culturale: il modo in cui, come società occidentale moderna, ci pensiamo in relazione all'ambiente. Un sintomo evidente, anche nel discorso giuridico ed economico, è quello che gravita intorno ai "servizi ecosistemici". Come evidenziato da una parte della comunità scientifica<sup>1</sup>, questo approccio, pur avendo avuto il merito di portare l'ecologia nel dibattito politico, si fonda su una visione che rischia di essere limitante. La stessa etimologia della parola "servizio", che deriva dal latino *servitium*, evoca una condizione di schiavitù, una concezione della natura come entità passiva, il cui valore risiede unicamente nella sua capacità di erogare prestazioni utili all'uomo, ossia una logica fortemente antropocentrica.

Questa visione è la diretta conseguenza di quella costruzione culturale che l'antropologo Philippe Descola<sup>2</sup> ha definito "naturalismo": la netta separazione ontologica tra una natura universale e oggettiva, regno delle leggi fisiche, e una cultura umana, regno della soggettività e della storia. In questo quadro, l'uomo si pone come soggetto esterno che osserva, classifica, controlla e, inevitabilmente, sfrutta una natura ridotta a mero oggetto, a un magazzino di risorse. È proprio questo allontanamento concettuale che giustifica, sul piano morale e politico, lo sfruttamento del territorio, sia esso funzionale al turismo di massa o alla speculazione edilizia.

Un vero cambio di prospettiva, necessario per tutelare davvero Venezia, richiede dunque di mettere in discussione questa separazione. Significa smettere di considerare la laguna come semplice erogatrice di servizi e iniziare a percepirla come *partner* di una relazione complessa. Approcci alternativi, come quello "animista" descritto da Descola, ci mostrano che è possibile pensare il mondo non come una dicotomia uomo/natura, ma come una rete di relazioni tra soggetti, umani e non-umani, legati da obblighi di reciprocità. Il passaggio dal concetto di "servizi" a quello di "contributi della natura alle persone"<sup>3</sup>, rappresenta un primo passo in questa direzione, un tentativo di reintrodurre la dimensione culturale e relazionale nel cuore della valutazione ambientale.

La grandezza storica della Serenissima è stata possibile anche grazie ad un – non del tutto consapevole – approccio di questo secondo genere, risultato

---

<sup>1</sup> Cfr. S. DÍAZ, U. PASCUAL, M. STENSEKE et al., *Assessing nature's contributions to people. Recognizing culture, and diverse sources of knowledge, can improve assessments*, in *Science*, n. 6373/2018, pp. 270 ss.

<sup>2</sup> Cfr. P. DESCOLA, *Oltre natura e cultura*, edizione italiana a cura di N. BREDI, Firenze, 2014 (ed. or. *Par-delà nature et culture*, Parigi, 2005).

<sup>3</sup> Questo il contenuto essenziale di S. DÍAZ, U. PASCUAL, M. STENSEKE et al., *Assessing nature's contributions to people, cit.*, pp. 270 ss.

di una simbiosi pragmatica in cui la laguna non costituiva uno "sfondo" o una "risorsa", ma un interlocutore esigente, un'entità viva con cui negoziare costantemente la propria esistenza. La crisi attuale di Venezia non è, in ultima analisi, solo una crisi di strumenti normativi o di volontà politica, ma una crisi di questa relazione fondamentale. La vera sfida per il futuro non sarà soltanto scrivere leggi migliori o applicarle con più rigore, ma compiere una rivoluzione del pensiero: smettere di chiederci quali altri servizi possiamo estrarre dalla laguna e iniziare a domandarci quali sono i nostri doveri nei confronti di un ecosistema complesso, per sviluppare modelli di vita più sostenibili.

Lungo questo cammino, potremo instaurare un ciclo virtuoso, maggiormente consapevole delle singole componenti della città e del suo equilibrio, e così *“riattivare la pratica della cittadinanza e il diritto alla città, elaborando un progetto che preservi l'unicità di questa [...] città e che abbia come regole inag-girabili non solo la cura del contesto e dell'ambiente, ma anche la priorità del valore dell'uso della città sul valore di scambio, [...] il diritto dei cittadini al lavoro creativo, il diritto dei più giovani alla casa e al futuro”*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Queste le parole di S. SETTIS, *Se Venezia muore*, Torino, 2014, p. 152.



## RINGRAZIAMENTI

Al termine di questo percorso di ricerca, desidero esprimere la mia più sincera gratitudine a coloro che hanno reso possibile la realizzazione di questo lavoro.

Un ringraziamento profondo va innanzitutto al mio relatore, il Professor Antonio Cassatella. Il suo corso di Diritto dell'Ambiente mi ha avvicinata alle questioni qui analizzate, fornendomi le fondamenta concettuali indispensabili per affrontarle. Lo ringrazio per la costante disponibilità, per il tempo e le energie che mi ha generosamente dedicato, ma soprattutto per avermi concesso la libertà di determinare autonomamente i temi d'indagine, stimolando la mia curiosità e guidandomi con fiducia e apertura intellettuale.

La mia profonda riconoscenza si estende al Dottor Andrea Grigoletto, il cui contributo è stato essenziale per centrare i temi e gli obiettivi di questa tesi. La sua esperienza in materia, unita a una passione autentica per la città di Venezia e per la materia ambientale, si traducono in un impegno costante che ammiro profondamente.

Infine, desidero ringraziare il Professor Maurizio Malo per aver messo a disposizione il suo tempo e la sua competenza. La sua dedizione alla professione è d'ispirazione, e la fiducia che ha dimostrato nei miei confronti, coinvolgendomi attivamente nel dibattito attuale e offrendomi spunti di riflessione costanti, è stata per me un privilegio e una fonte di grande incoraggiamento.





## BIBLIOGRAFIA

ALBIONE, F. *Standard urbanistici e normative regionali: rischi di frammentazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2024, 391

ALLENNA, M. *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, 1602

AMENDOLA, G. *Necessità di un potenziamento della normativa penale nel settore della tutela dell'ambiente? Il caso Italia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4/2004, 367

AMIRANTE, D. *I principi comunitari di gestione dell'ambiente e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 7

AMOROSINO, S. *Feliciano Benvenuti e i problemi giuridici della salvaguardia di Venezia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2000, 102

AMOROSINO, S. *La localizzazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico nel Codice dei contratti*, in *Urb. app.*, 2/2024, 153

AMOROSINO, S. *La Valutazione Ambientale Strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis L. n. 241/1990*, in *Urb. app.*, 12/2015, 1245

AMOROSINO, S. *Profili pubblici essenziali in tema di valutazione ambientale strategica*, in *Ambiente*, 1/2009, 247

ANFODILLO, T. PILLI, R. SALVADORI, I. *Indagine preliminare sullo stock e sulla fissazione del carbonio nelle foreste del Veneto*, Regione del Veneto - Direzione Regionale Foreste ed Economia Montana, 2006, 59

ARMANI, E. CANIATO, G. GIANOLA, R. (a cura di) *I cento cippi di conterminazione lagunare*, ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI, Venezia, 1991

ASTAZI, A. *Il principio di prevenzione nell'ambito della politica comunitaria e la necessità di garantirne l'effettività*, in *Dir. gestione dell'ambiente*, 3/2001, 127

AVANZI S. *Il regime giuridico della Laguna di Venezia: dalla storia all'attualità. Memoria presentata dal s.e. Feliciano Benvenuti nell'adunanza ordinaria del 27 febbraio 1993*. ISTITUTO VENETO DI SCIENZE, LETTERE ED ARTI (a cura di), Venezia, 1993

- AVERARDI, A. DI MARTINO, A. FRANCESCHINI, C. MAZZARELLA, M. RAMOTTI, C. SPANICCIATI, F. TURCHINI, V. *Cronache amministrative 2020-2021*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, 3/2022, 815
- BARONE, A. *Dopo la v.i.a.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. n. 104/2017*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2018, 291
- BARTOLINI, A. *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Diritto amministrativo*, 4/2022
- BASILE, E. R. *La nuova normativa anti-inquinamento e l'impresa agricola*, in *Rivista di diritto agrario*, 3/1980, 411
- BASILE, M. ZATTI, P. *L'interesse delle generazioni future nel diritto dell'ambiente*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 4/2025, 1048
- BELLOMIA, S. *Gli Accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 4-5/2008, 105
- BENEDETTI, F. *Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 3/2016, 203
- BENETAZZO, C. *Il "governo del territorio" tra interventi di semplificazione ed effetti "complicanti": alcune esperienze regionali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1/2015, 30
- BENVENUTI, F. *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994
- BEVILACQUA, P. *Venezia e le acque: una metafora planetaria*, Roma, 1998
- BONELLI, F. *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al t.u. 152/2006*, in *Rivista del commercio internazionale*, 1/2014, 3
- BONETTI, T. *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2016, 402
- BOSCOLO, E. *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2021, 3
- BOSCOLO, E. *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2024, 85
- BOYLE, A. *Soft law in international law-making*, in EVANS, M. (a cura di), *International law*, Oxford, 2010, 122
- BRUNDTLAND, G.H. (a cura di) *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989

- CABIDDU, M. A. *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020
- CACCIAVILLANI, I. *Le leggi ecologiche veneziane*. Padova, 1990
- CAFAGNO, M. *Commento all'art. 3 ter*, in *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 82
- CALABRÒ, M. *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2010, 239
- CARANTA, R. *I principi del nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, 8-9/2023, 1950
- CASINI, L. *Il diritto amministrativo oltre lo Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2024, 807
- CASINI, L. *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1/2007, 27
- CASSATELLA, A. *Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona*, in *Aedon*, 1/2011
- CASSATELLA, A. *Verso un'eccessiva contrazione del sindacato delle valutazioni tecniche?* in *Giorn. dir. amm.*, 11/2013, 1065
- CASSESE, S. *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973
- CASSESE, S. *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2007, 13
- CASSESE, S. *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1997
- CASSONE, A. *La nuova legge contro l'inquinamento delle acque*, in *Economia pubblica*, 7-8/1976, 299
- CAZZAGON, F. *Aspetti problematici della presa d'acqua nella Laguna di Venezia tra «acque pubbliche» ed «acque marine»*, in *Foro amm. TAR*, 1/2008, 41
- CAZZAGON, F. *Le acque pubbliche nel Codice dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4/2012, 435
- CELONE, C. *La speciale disciplina urbanistica ed edilizia delle opere pubbliche*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2/2023, 1
- CEROFOLINI, A. *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in *L'Italia forestale e montana*, 1/2014, 37

CERULLI IRELLI, V. *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 4/1984, 463

CHECHI, A. *The 2013 Judgment of the ICJ in the Temple of Preah Vihear Case and the Protection of World Cultural Heritage Sites in Wartime*, in *Asian Journal of International Law*, 2016, 353

CHIRULLI, P. *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 3/2021, 505

CHIRULLI, P. *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, 4/2019, 697

CIAN, G. *Antigiuridicità e colpevolezza. Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, 1966

CIAN, G. *Antigiuridicità e colpevolezza. Saggio per una teoria dell'illecito civile*, Padova, 1966

CIVITARESE MATTEUCCI, S. *Conferenza di servizi*, in *Enc. Giur., Annali*, II, vol. agg., Milano, 2009, 271

COLALUCA, C. *Le sorprese nel «decreto agosto»: un nuovo ente per Venezia*, in *Le Regioni*, 6/2020, 1514

COMUNE DI VENEZIA, *Rapporto sullo stato di conservazione ai sensi della Decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale 40 COM.7B.52*, Venezia, 2017

COMUNE DI VENEZIA, *Studio preliminare ambientale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 152/2006: Bosco dello sport*, Venezia, 2022

COMUNE DI VENEZIA, UFFICIO SITO UNESCO "VENEZIA E LA SUA LAGUNA" (a cura di) *Piano di gestione 2012-2018, documento di sintesi*, Venezia, 2012

CORTESE, F. *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?* in *Giorn. dir. amm.*, 11/2011, 1170

CORTESE, F. GAROFALO, L. (a cura di) BENVENUTI, F. *Venezia: arte, storia, diritto*. Pisa, 2024

CROSETTI, A. FERRARA, R. FRACCHIA, F. OLIVETTI RASON, N. *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018

DE CESARIS, A. *Il miraggio della semplificazione*, (nota a Cons. St., sez. V, 6 dicembre 1993, n. 1262), in *Riv. giur. ambiente*, 1994

- DE CHIARO, I. *La nuova autorizzazione unica ambientale (A.U.A.). Quadro normativo e spunti critici*, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2013, 31
- DE LEONARDIS, F. *Principio di prevenzione e novità normative in materie di rifiuti*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2/2011, 14
- DE PRETIS, D. *I vari usi della nozione di discrezionalità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/1998, 333
- DEGL'INNOCENTI, F. *I criteri di imputazione della responsabilità per danno ambientale*, in *Contratto e Impresa*, 3/2013, 741
- DEL GATTO, S. *Tecnologie al servizio dell'ambiente. il caso della gestione dei rifiuti*, in *Dir. amm.*, 2/2025, 393
- DELL'ANNO, P. *Diritto dell'ambiente*. Milano, 2018
- DELL'ANNO, P. *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o norme di relazione?* in *Gazzettaambiente*, 2004, 131
- DELL'ANNO, P. *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 6/2005, 957
- DESCOLA, P. *Oltre natura e cultura*, edizione italiana a cura di N. BREDA, Firenze, 2014 (ed. or. *Par-delà nature et culture*, Parigi, 2005)
- DI FRANCO, A. *Un progetto per Venezia*, in *Territorio*, 4/2013
- DI GIANNITALE, B. *La nozione di "rifiuto": profili di diritto comunitario e interno*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 6/2005, 725
- DI PACE, R. *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in RALLO, A. SCONAMIGLIO, A. (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016, 227
- DÍAZ, S. PASCUAL, U. STENSEKE M. et al., *Assessing nature's contributions to people. Recognizing culture, and diverse sources of knowledge, can improve assessments*, in *Science*, n. 6373/2018, 270
- DORIGO, W. *Una legge contro Venezia. Natura, storia, interessi nella questione della città e della laguna*, Roma, 1973
- ESPOSITO, G. M. *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, Torino, 2008
- FELIZIANI, C. *Il servizio pubblico verso la (ri)scoperta dei principi di adeguatezza, differenziazione e autonomia. Il caso della gestione dei rifiuti in Italia e in Inghilterra*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 3-4/2015, 843

- FERRARA, R. *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 509
- FERRARA, R. *L'ambiente, e il suo diritto, nelle riflessioni di Massimo Severo Giannini*, in *Dir. amm.*, 1/2024, 207
- FIDELBO, E. *Regolazione e politica industriale nella gestione dei rifiuti: le tariffe di accesso agli impianti*, in *Dir. amm.*, 2/2025, 453
- FREDIANI, E. *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una «relazione» problematica*, in *Dir. amm.*, 2/2020, 399
- FREDIANI, E. *I sentieri di un'amministrazione "consulente" in materia ambientale: dalla scoping procedure all'introduzione dell'interpello*, in *Dir. Amm.*, 2/2022, 409
- GAFFURI, F. *La disciplina degli appalti pubblici dopo il "decreto semplificazioni"*, in PROTTO, M. (a cura di), *Il Decreto Semplificazioni alla prova dei fatti*, in *Giur. it.*, 5/2021, 1242
- GANGEMI, P. *Mi ricordo Seveso. A colloquio con Luigi Bisanti*, in *Janus*, 22/2006, 149
- GARZIA, G. *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in *Foro amm. C.d.S.*, 1/2006, 298
- GERMANÒ, A. *Commento al codice dell'ambiente*. Torino, 2008
- GESTRI, M. *L'Italia evita, all'ultimo minuto, l'iscrizione di Venezia nella Lista del patrimonio mondiale in pericolo*, in *Riv. dir. int.*, 2/2022, 541
- GESTRI, M. *Le grandi navi nella laguna di Venezia e la Convenzione Unesco del 1972*, in *Lo stato*, 16/2021, 315
- GIAMPIETRO, F. (a cura di), *Commento al Testo Unico ambientale*, Milano, 2006
- GIAMPIETRO, F. *Il terzo correttivo (n. 128/2010) al TUA: sintesi e prospettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 11/2010, 3
- GIAMPIETRO, F. *Prevenzione, ripristino, risarcimento dei danni all'ambiente nel d.lgs. n. 152/2006*, in GIAMPIETRO, F. (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 2006, 289
- GIANNINI, M. S. *Aspetti giuridici dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/1973, 23
- GIANNINI, M. S. *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939
- GRACILI, R. MELE, L. *Competenze e attribuzioni in materia di lavori pubblici*

(Stato, Regioni, Enti locali) dopo le modifiche del titolo V della costituzione e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Foro Amm. TAR*, 1/2004, 277

GRECO, N. *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007

GRILLO, C. M. FAVAGROSSA, M. *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4/2012, 377

GUARNA ASSANTI, E. *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e delle eccezioni*, in *Federalismi*, 29/2022, 57

IACOVELLO, A. *La disciplina della circolazione dei rifiuti nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2007, 15

IELO, G. *Convertito il decreto "PNRR 4"*, in *Azienditalia*, 7/2024, 889

ISTITUTO VENETO DI SCIENZE LETTERE ED ARTI (a cura di), *Conterminazione lagunare: storia, ingegneria, politica e diritto nella laguna di Venezia. Atti del Convegno di studio nel bicentenario della conterminazione lagunare* (Venezia, 14-16 marzo 1991), Venezia, 1992

LANE, F. C. *Storia di Venezia*, Torino, 1998

LEDDA, F. *L'attività amministrativa (1984-87)*, ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, Padova, 2002

LENZERINI, F. *Art. 12, Protection of Properties not Inscribed on the World Heritage List*, in FRANCIONI, F. (a cura di), *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary*, Oxford, 2008, 206

LEONARDI, R. *La qualifica dei residui di produzione ai sensi del decreto ministeriale n. 264/2016: rifiuto o sottoprodotto?* in *Riv. giur. edilizia*, 3/2017, 89

LOLLI, A. *Il proprietario dei siti contaminati tra normativa sulle bonifiche e normativa sul danno ambientale*, in *Ambiente Diritto*, 4/2021, 397

LOMBARDI, P. *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2010, 93

LORENZONI, L. *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. Amm.*, 2/2025, 559

LORENZOTTI, F. *L'autorizzazione unica ambientale tra semplificazioni e complicazioni*, in *AmbienteDiritto*, 3/2016

LUGARESI, N. *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2020

LUGARESI, N. *Water resources regulations towards sustainability: the role of water rights in the Italian legal system*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6/2001, 1089

M. BENOZZO, M. BRUNO, F. *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e impresa*, 6/2007, 157

MAGLIA S. *Codice dell'ambiente*. Piacenza, 2024

MAGLIA, S. *Diritto ambientale. Alla luce del d. Lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Milano, 2009

MALO, M. (a cura di), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, 2019

MALO, M. *Venezia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2000

MANGANARO, F. *Opere pubbliche tra governo del territorio ed autonomie territoriali*, in *Foro amm. TAR*, 4/2009, 1304

MARINO, I. M. *Giudice amministrativo, motivazione degli atti e "potere" dell'amministrazione*, in *Foro amm. T.A.R.*, 1/2003, 338

MARIUTTI, G. *La legislazione speciale per Venezia e per la sua laguna*, tesi dottorale, Università di Bologna, 2012

MARTINEZ, L. *Il governo delle risorse idriche tra competenze statali e territoriali*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3/2012, 251

MARZUOLI, C. *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 4/1998, 127

MAZZAMUTO, M. *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000

MEADOWS, D. H. *The limits to growth, a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.

MILONE, A. *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2011, 145

MILONE, A. *La disciplina della valutazione di impatto ambientale a seguito delle novità introdotte dal d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2010, 509



MILONE, A. *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2-3/2011, 95

MONACO, M. R. *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, 2018

MORLINO, E. *Ambiente e codificazione: un'analisi comparata*, in *Dir. Amm.*, 2/2025, 361

MOSCATI, E. *Dall'art. 18 alle modifiche del t.u. ambientale. Una fisiologica evoluzione legislativa ovvero lo stravolgimento della responsabilità per danno ambientale?* in *Europa e Diritto Privato*, 3/2022, 581

MURATORI, A. *Le modifiche al PNRR italiano introdotte con D.L. n. 13/2023 e legge di conversione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10/2023, 581

MURATORI, A. *In vigore la nuova Direttiva 2024/2881/Eu sulla qualità dell'aria ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1/2025, 5

MURATORI, A. *La controriforma «a rate» del T.U. ambientale: per la Parte Quinta, una «proposta indecente»*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7/2010, 605

MURATORI, A. *Tutela della qualità dell'aria e inquinamento atmosferico: novità estive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 10/2010, 781

NIGRO, M. *Il Consiglio di Stato giudice e amministratore (aspetti di effettività dell'organo)*, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996

NIGRO, M. *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 225

PAGANO, F. *Valutazioni di impatto ambientale: rapporti tra v.i.a. e pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 5/1998, 211

POMINI, E. *Rifiuti, residui di produzione e sottoprodotti alla luce delle linee guida della Commissione CE, della (proposta di) nuova direttiva sui rifiuti e della riforma del decreto legislativo 152/2006: si attenua il divario tra Italia ed Unione Europea?* In *Riv. giur. ambiente*, 2/2008, 355

POZZO, B. *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2010, 1

QUARANTA, A. *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9/2019, 539

RALLO, A. SCOGNAMIGLIO, A. (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016

RAMPULLA, F. C. *Il governo e la gestione del ciclo integrato delle acque*, in *Riv.*

*giur. ambiente*, 2/2009, 255

RENNA, M. *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2008, 37

RODOTÀ, S. *Le nuove frontiere della responsabilità civile*, in COMPORTI-SCALFI (a cura di), *Responsabilità civile e assicurazione obbligatoria*, Milano, 1988

ROMPASIO, G. *Scrittura nell'universale della materia della laguna, con li riflessi al suo Interno, e a' Fiumi, scoli, lidi, e porti del Magistrato Eccellentissimo all'Acque servito dal fiscale Giulio Rompasio*, Venezia, 1714

SABATO, G. *L'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione degli adempimenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 11/2013, 1027

SABBADINO, C. *Discorsi sopra la laguna*, in Cessi, R. (a cura di) *Antichi scrittori d'idraulica veneta*, Venezia, 1930, Vol. II, Parte I

SAITTA, F. *Le sanzioni amministrative nel Codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2009, 41

SALANITRO, U. *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 1/2018, 246

SALANITRO, U. *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Riv. giur. civ.*, 2/2024, 229

SALVI, C. *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 12/1983, 713

SALVI, C. *Il paradosso della responsabilità civile*, in *Rivista critica del diritto privato*, 12/1983, 713

SANDULLI, M. A. *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2019, 291

SANDULLI, M. A. *Il concetto di opera pubblica e di lavoro pubblico*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. X, Padova, 1990, 9

SANTINELLO, P. *Consumo di suolo: la rigenerazione urbana come veicolo di sostenibilità*, in *Le Regioni*, 1-2/2022, 105

SAVARESE, G. *La realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati*, in *Ambiente Diritto*, 2/2021, 98

SCALIA, F. *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. app.*, 10/2016, 1065

- SCIULLO, G. *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Digesto pubbl.*, 1996 (aggiornato 2011, a cura di F. PAVONI)
- SCONAMIGLIO, C. *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 4/2013, 1063
- SCOTTI, E. *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2018, 353
- SETTIS, S. *Se Venezia Muore*, Torino, 2014
- SIMONATI, A. (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2024
- SISTEMA NAZIONALE PROTEZIONE AMBIENTE, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, rapporto annuale, edizione 2019
- SISTEMA NAZIONALE PROTEZIONE AMBIENTE, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, rapporto annuale, edizione 2024
- SISTEMA NAZIONALE PROTEZIONE AMBIENTE, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, rapporto annuale, edizione 2025
- SPINA, G. *Corte di Cassazione civile - Proprietario non responsabile della violazione e recupero delle spese di bonifica sostenute dalla p.a.*, in *Ambiente & Sviluppo*, 8-9/2023, 552
- SPINA, G. *Pericolo di danno ambientale, sanzioni amministrative*, nota a Cass. civ., sez. II, 5 dicembre 2023, n. 34000, in *Ambiente & sviluppo*, 5/2024, 349
- STELLA RICHTER, P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione (studi dal XXI Convegno nazionale AIDU 28-29 settembre 2018)*, Milano, 2019
- TAGLIANETTI, G. *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2017, 80
- TINTINELLI, F. *La risarcibilità del danno ambientale: dalla liquidazione per equivalente alle misure di riparazione*, in *Danno e responsabilità*, 2/2017, 203
- TRIMARCHI, M. *Appunti sulla legittimità in diritto amministrativo: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, in *Dir. Proc. Amm.*, 4/2017, 1300
- URBINATI, S. *Patrimonio Mondiale e sovranità degli Stati: un'alternativa difficile da conciliare*, in *Riv. giur. ambiente*, 1/2006, 131
- VIVANI, C. *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giur. it.*, 5/2021, 1264

WHC – UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, Parigi, 2025

ZACHARIAS, D. *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage*, in VON BOGDANDY, A. (a cura di), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Berlino-Heidelberg, 2010, 303

## SITOGRAFIA

<https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico>

<https://www.iss.it>

<https://www.mase.gov.it/portale/la-valutazione-di-incidenza-vinca->

<https://cigno.atlantedellalaguna.it/maps/31/view>

<https://rsis.ramsar.org/ris/423>

<https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/conterminazione-lagunare/conterminazione-lagunare.pdf>

<https://onegale.wolterskluwer.it/document/venezia/94GI0000003805?searchId=3401578960&pathId=a90c0f2b529b88&offset=0>

<https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/piano-direttore-2000>

<https://saappianmonitorprod001.blob.core.windows.net/documentiprod/Decreti/4028.pdf>

<https://whc.unesco.org/document/904>

<https://www.unesco.it/wp-content/uploads/2023/11/Convenzione-Patrimonio-Mondiale-italiano-1.pdf>

<https://whc.unesco.org/en/guidelines/>

<https://www.unesco.org/en/articles/unesco-world-heritage-26-new-sites-inscribed>

<https://www.unesco.it/it/iniziative-dellunesco/patrimonio-mondiale/>

[https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/LOW\\_executive\\_ita.pdf](https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/LOW_executive_ita.pdf)

<https://whc.unesco.org/en/decisions/6014>

<https://whc.unesco.org/en/documents/142101/>

<https://www.europanostra.org/europa-nostra-statement-on-venice-at-43rd-session-of-the-world-heritage-committee/>  
<https://www.port.venice.it/in-evidenza/terminal-crociere-e-container-fuori-la-guna-riapre-il-concorso-didee/>

[https://www.port.venice.it/in-evidenza/aggiornamento-bandi-progettazione-permanutenzione-canali-portuali/?doing\\_wp\\_cron=1760712566.3585979938507080078125](https://www.port.venice.it/in-evidenza/aggiornamento-bandi-progettazione-permanutenzione-canali-portuali/?doing_wp_cron=1760712566.3585979938507080078125)

<https://www.commissariocrociere.ve.it/il-progetto/punti-di-attracco-temporanei/>

<https://www.commissariocrociere.ve.it/il-progetto/>

<https://pianificazione.cittametropolitana.ve.it/ptgm-piano-territoriale-generale-metropolitano.html>

<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo>

<https://www.snpambiente.it/notizie/temi/suolo/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2024/>

<https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/publica/DettaglioDgr.aspx?id=370297>

[https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/PRG\\_Terraferma/hot-link/DGRV-2141-29-07-2008.pdf](https://www.comune.venezia.it/sites/default/files/cartanet/PRG_Terraferma/hot-link/DGRV-2141-29-07-2008.pdf)

[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1h19zSEcV2gcla7BOTdZj0PETknZ-bqnOAYN02C\\_Greso/edit?pli=1&qid=0#qid=0](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1h19zSEcV2gcla7BOTdZj0PETknZ-bqnOAYN02C_Greso/edit?pli=1&qid=0#qid=0)

[https://old.cittametropolitana.ve.it/atti\\_PNRR/SU\\_DET\\_DETE\\_3421\\_2022.pdf](https://old.cittametropolitana.ve.it/atti_PNRR/SU_DET_DETE_3421_2022.pdf)

<https://www.comune.venezia.it/it/content/dettagli-delibera-consiglio?anno=2025&numero=15>

<https://www.governo.it/it/approfondimento/inclusione-sociale/16706>

[https://dait.interno.gov.it/documenti/pui\\_31\\_-\\_venezia.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/pui_31_-_venezia.pdf)

<https://www.italianostra.org/news-nazionali/bosco-dello-sport-e-fondi-pnrr/>

<https://www.affarieuropei.gov.it/it/ministro/comunicati-stampa/22-apr-03-pnrr/>

<https://live.comune.venezia.it/it/2025/10/bosco-dello-sport-presentato-il-progetto-del-nuovo-stadio-di-venezia>

<https://www.italianostravenezia.org>

[https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visual-  
izza/?nodeRef=&schema=tar\\_ve&nrg=202300405&nomeFile=202300533\\_05.ht  
ml&subDir=Provvedimenti](https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ve&nrg=202300405&nomeFile=202300533_05.html&subDir=Provvedimenti)

[https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20240111STO16722/fermare-il-  
greenwashing-come-l-ue-regola-le-asserzioni-ambientali](https://www.europarl.europa.eu/topics/it/article/20240111STO16722/fermare-il-greenwashing-come-l-ue-regola-le-asserzioni-ambientali)