

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2022

MELANIA D'ANGELOSANTE

*Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni
ambientali, fra sviluppo economico sostenibile e protezione ambientale
sostenibile*



ISSN 2239-964X

MELANIA D'ANGELOSANTE*

Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra tutela dell'ambiente e sviluppo economico sostenibile

SOMMARIO: 1. *Oggetto, ragioni, struttura e obiettivi dello studio.* – 2. *La semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali nel PNRR: articolazione delle strategie in base agli strumenti utilizzati e in base agli effetti che si intende conseguire.* – 3. *I modelli di semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali nelle misure di attuazione del PNRR.* – 4. *Un primo bilancio sullo stato di attuazione di quanto indicato nel PNRR in materia di semplificazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale.* – 5. *Back to the future: il rapporto fra la garanzia di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali.*

1. Oggetto, ragioni, struttura e obiettivi dello studio

Questo studio riguarda il rapporto del PNRR – nonché delle azioni successive – con la semplificazione dei procedimenti di valutazione e di autorizzazione in materia ambientale, anche nella prospettiva della dialettica fra tutela dell'ambiente e sviluppo economico sostenibile ricavabile dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Le *ragioni* della ricerca si riferiscono essenzialmente alla volontà di delineare – alla luce della spinta che il PNRR ha impresso sia alle esigenze dello *sviluppo economico* sia a quelle della sua sostenibilità in termini di tutela dell'ambiente, transizione energetica e lotta ai cambiamenti climatici – l'attuale immagine del rapporto fra la garanzia di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali, con particolare riferimento al sistema definito dal Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modifiche, oltre che dalla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

L'oggetto non include quindi direttamente alcuni ulteriori ambiti, cui il PNRR si riferisce evidenziando altre esigenze di semplificazione: si tratta della difesa del suolo, della *green economy*, delle opere pubbliche, della rigenerazione urbana, dell'efficientamento energetico.

Tali ambiti vengono tuttavia considerati indirettamente, nella misura in cui le attività che li riguardano possano richiedere anche una o più delle valuta-

zioni e/o delle autorizzazioni ambientali disciplinate dalla Parte I e dalla Parte II del Codice.

L'oggetto dello studio include invece direttamente le *valutazioni* e le *autorizzazioni ambientali* previste dalla Parte I e dalla Parte II del Codice.

Fra le valutazioni di cui si occupa il Codice - e che, come noto, si distinguono per l'oggetto e per le caratteristiche della decisione con cui si concludono¹ - saranno tuttavia prese in considerazione solo quelle direttamente o indirettamente attenzionate dal PNRR e dalle misure successive, vale a dire la Valutazione Ambientale Strategica², la Valutazione di Impatto Ambientale³ - le quali

* Professoressa Associata in Diritto Amministrativo, Università degli Studi "G. d'Annunzio" – Chieti – Pescara, Email: melania.dangelosante@unich.it.

¹ Sul carattere tecnico-discrezionale e/o discrezionale di tale decisione, si v. Cons. Stato, IV, 18 maggio 2018, n. 3011, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Calabria, Catanzaro, I, 2 novembre 2016, n. 2057, in www.giustizia-amministrativa.it.

² Che riguarda, come noto, gli effetti sull'ambiente di alcuni Piani e/o Programmi previsti dal Codice, e per essi va necessariamente realizzata, direttamente o dopo una verifica positiva di assoggettabilità. La decisione che la conclude è parte del procedimento, in relazione al quale si sviluppa parallelamente (si v. P. CHIRULLI, *La Valutazione Ambientale Strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente*, in www.aidambiente.it). Il procedimento si definisce a sua volta con l'approvazione dell'atto pianificatorio o di programmazione (si v. Tar Liguria, Genova, I, 21 novembre 2013, n. 1404, in *Foro amm.*, 2013, n. 11, II, 3335; Cons di Stato, IV, 17 settembre 2012, n. 4926, in *Foro amm. CdS*, 2012, n. 9, 2289 ss.), nell'ambito del quale la valutazione favorevole non può essere messa nuovamente in discussione per aspetti riguardanti la compatibilità fra l'ambiente e il Piano o il Programma interessati, almeno secondo un orientamento del Consiglio di Stato (Cons. Stato, IV, 6 agosto 2013, n. 4151, in *Foro amm. CdS*, 2013, n. 7-8, II, 1987). Invece in altre sedi si propende per la soluzione della modificabilità, in particolare come conseguenza della necessaria attività di monitoraggio, al variare delle condizioni di contesto (si v. P. CHIRULLI, *La Valutazione Ambientale Strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente*, cit.). La valutazione si integra inoltre negli eventuali atti autorizzatori successivi. Sulla funzione di guida svolta dalla decisione in materia di VAS rispetto agli atti di programmazione/pianificazione cui essa si riferisce, si v. Tar Lombardia, Milano, II, 5 aprile 2016, n. 647, in *Foro amm.*, 2016, n. 4, II, 941. Sulla impugnabilità della decisione di definizione della VAS nel solo caso in cui sia dimostrato che essa abbia determinato il contenuto lesivo dell'atto di pianificazione/programmazione che ne è seguito, si v. Tar Toscana, Firenze, I, 5 maggio 2014, n. 711, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, IV, 21 agosto 2013, n. 4200, in *Foro amm. CdS*, 2013, n. 7-8, II, 2020. Per un approfondimento riguardante il contrasto fra la giurisprudenza nazionale e l'orientamento della Corte di giustizia sulla autorità competente a realizzare la VAS, che secondo il giudice interno può coincidere con quella competente ad approvare l'atto oggetto di VAS, mentre secondo il giudice unionale le autorità devono essere diverse e in rapporto reciproco di autonomia, anche alla luce della particolare *expertise* tecnica che dovrebbe caratterizzare l'apparato competente alla VAS, si v. A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, in S. GRASSI-M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M.A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2014, p. 135 ss., e *ivi* i pertinenti riferimenti giurisprudenziali. Sull'art. 5 c. 1 lett. m-ter) del Codice, che, nel definire l'atto di conclusione della VAS quale *provvedimento*, tenderebbe a evidenziarne

risultano collegate sotto diversi profili⁴ -, e la Valutazione di Impatto Sanitario⁵, piuttosto che anche la Valutazione di Incidenza Ambientale⁶.

l'autonomia, originando orientamenti contrastanti sulla sua natura, oltre che obbligatoria, anche vincolante, si v. A. MILONE, *Le valutazioni ambientali*, cit. e *ivi* i pertinenti riferimenti. Per un approfondimento sulle oscillazioni in merito al carattere vincolato, si v. P. CHIRULLI, *La Valutazione Ambientale Strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente*, cit., ove si afferma la natura formalmente non vincolante, pur ricavandosi un profilo di sostanziale carattere vincolante dalla circostanza che l'art. 15 richieda all'autorità procedente di provvedere, «tenendo conto delle risultanze del parere motivato [...], alle opportune revisioni del piano o programma».

³Che invece riguarda, come noto, gli effetti sull'ambiente di alcuni progetti di opere previsti dal Codice, e per essi va necessariamente realizzata, direttamente o dopo una verifica positiva di assoggettabilità. La decisione che la conclude si integra nei successivi atti di approvazione o autorizzazione del progetto ed ha anche carattere vincolante, sicché il suo contenuto dispositivo va osservato dalle decisioni susseguenti dello stesso procedimento o di procedimenti connessi: pertanto, in relazione a tale contenuto, essa può considerarsi decisione preliminare. Oggi l'art. 27 c. 8 del Codice precisa che, per i progetti subordinati a VIA statale e contemplati nel PNRR, o per quelli a valere sul Fondo complementare, o per quelli attuativi del PNIEC, il rilascio delle autorizzazioni ambientali avviene sulla base del provvedimento di VIA. La natura di decisione preliminare determina pure – secondo un orientamento che pare al momento assestarsi come prevalente e che trovava altresì riscontro nella versione dell'art. 27 c. 1 del Codice antecedente alla modifica del 2017 – la sua immediata impugnabilità. Per un approfondimento anche sull'orientamento di segno opposto si v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. FERRARA e M.A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2014, p. 33 ss., e *ivi* i pertinenti riferimenti giurisprudenziali. L'utilità di una contestazione in sede giurisdizionale può emergere sia se la valutazione si concluda con esito negativo – comportando pertanto un arresto procedimentale, e proprio in ragione di tale arresto –, sia se essa si concluda positivamente – implicando invece che dell'esito positivo dovrà tenersi conto nelle decisioni successive, e determinando quindi anche una possibile lesione della posizione dei soggetti interessati alla protezione dei valori ambientali: si v. Cons. Stato, IV, 13 settembre 2017, n. 4327, in *Foro amm.*, 2017, n. 9, 1821; Id., 29 agosto 2019, n. 5984, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Sicilia, Palermo, I, 7 aprile 2017, n. 980, in www.giustizia-amministrativa.it; per un approccio critico sulla consequenzialità automatica dell'autorizzazione integrata ambientale alla VIA, in ragione dell'autonomo rilievo e della differenziazione della natura giuridica, degli interessi tutelati e degli effetti, si v. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 5, II, p. 242 ss. Tuttavia, richiedendo il rilascio delle autorizzazioni ambientali la considerazione di presupposti con un oggetto in parte diverso rispetto a quelli riferibili alle valutazioni ambientali, ben potrebbe accadere che a una valutazione positiva di impatto consegua comunque il diniego dell'autorizzazione per ragioni diverse dalla tutela dell'ambiente (si v. Cons. Stato, IV, 1 dicembre 2020, n. 7616, in *Foro amm.*, 2020, n. 12, 2262).

⁴ Il collegamento si realizza anche in una prospettiva di semplificazione. L'art. 10 del Codice dispone in particolare che la verifica di assoggettabilità a VIA può essere condotta nell'ambito della VAS, purché le modalità di informazione del pubblico evidenzino l'avvenuta integrazione procedurale. Dispone inoltre che, nella redazione dello studio di impatto ambientale relativo a progetti previsti da piani o programmi già sottoposti a valutazione ambientale, possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel relativo rapporto ambientale. Dispone infine che, nel corso

Pure fra le autorizzazioni saranno prese in considerazione solo quelle direttamente o indirettamente attenzionate dal PNRR e dalle misure seguenti, ossia l'Autorizzazione Integrata Ambientale⁷, il Provvedimento Unico Ambien-

della redazione dei progetti e nella fase della loro valutazione, sono tenuti in considerazione gli atti e i documenti della procedura di VAS.

⁵ La valutazione di impatto sanitario (VIS) riguarda infine, come noto, l'incidenza di alcune opere sulla salute della collettività: a differenza delle precedenti, essa non si chiude con una decisione o un parere dell'amministrazione, ma consiste in un atto del proponente attestante il rapporto fra l'opera che egli intende realizzare e il rischio sanitario. Per un approfondimento sul rapporto fra la VIS e la valutazione del danno sanitario (VDS), introdotta dalle norme speciali emanate con riferimento alla vicenda dell'Ilva, si v. E FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, cit., e ivi in particolare il riferimento al carattere *ex ante* della prima ed *ex post*, ma *eventuale*, della seconda, essendo questa funzionale ad adeguare il procedimento di autorizzazione integrata ambientale che non abbia compiutamente considerato il rischio sanitario, nel suo ciclo di vita dinamico correlato alla condizionalità, al monitoraggio *in itinere* e alla riesaminabilità.

⁶ La valutazione di incidenza ambientale (Vinca) si riferisce, come noto, sia ai Piani e/o ai Programmi sia ai Progetti di opere, nella misura in cui riguardanti i siti della *Rete Natura 2000* (individuati in seguito alle direttive comunitarie c.d. *Habitat* e *Uccelli*, 92/43 Cee, 79/409 e 2009/147 Ce), e per essi va necessariamente realizzata: la decisione che la esprime si integra nella VAS e/o nella VIA, se previste, in base all'art. 10 c. 3 del Codice (si v. Tar Sicilia, Palermo, I, 7 aprile 2017, n. 980, cit.). Essa si integra peraltro anche in atti ulteriori e diversi, come il nulla osta dell'Ente-parco per la tutela dell'interesse naturalistico - ai sensi dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 934 - il quale ne risulta condizionato, ritenendosi peraltro che esso non possa essere rilasciato in caso di Vinca negativa (si v. Tar Lazio, Latina, I, 15 luglio 2021, n. 463, in *Foro amm.*, 2021, n. 7-8, 1203). Si integra inoltre nei Piani o nei progetti per i quali essa è stata realizzata: si ritiene tuttavia che l'eventuale esito negativo della valutazione non possa essere superato da misure di mitigazione previste successivamente dal Piano o dal progetto in questione, dovendo la valutazione risultare completa, dettagliata e definitiva nel momento in cui viene espressa (si v. Corte giust. Ue, IV, 16 luglio 2020, n. 411, in *Riv. giur. edil.*, 2020, n. 4, I, 681).

⁷ Come noto, l'AIA è prevista per alcuni impianti indicati dal Codice ed è declinabile nella forma statale o regionale in base alla natura dell'opera. La disciplina di riferimento risale tuttavia al recepimento della direttiva comunitaria n. 61 del 1996, avvenuto dapprima con il d.lgs. n. 372 del 1999 e quindi con il d.lgs. n. 59 del 2005, poi abrogato dal d. lgs. n. 128 del 2010, recante modifiche e integrazioni al Codice dell'ambiente: per un approfondimento si v. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 5, II, p. 242 ss.; S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2015, n. 6, p. 1714 ss. La finalità del provvedimento di AIA consiste prevalentemente nel controllo delle emissioni; l'oggetto è quindi rappresentato dalla gestione dell'impianto, non dalla sua localizzazione e dalla sua realizzazione, che sono invece riconducibili alla VIA: per un ulteriore approfondimento si v. G. DE GIORGI, *Le procedure integrate*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 191 ss., e ivi i pertinenti riferimenti giurisprudenziali. La "integrazione" è rappresentata dalla idoneità dell'autorizzazione a sostituire a ogni effetto le autorizzazioni riportate nell'allegato IX alla parte II del Codice, come previsto attualmente dal suo art. 29 *quater* c. 2. Per un approfondimento sulla genesi e l'evoluzione dell'AIA, si v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, n. 1, II, p. 39 ss. Le caratteristiche che rendono l'AIA peculiare rispetto alle altre autorizzazioni amministrative si correlano alla sua natura con-

tale⁸ e il Provvedimento Autorizzatorio Unico regionale⁹, sebbene il Codice contempra – oltre alle autorizzazioni generali per insiemi di attività poco impac-

formativa, condizionale e dinamica, cui si aggiunge la discrezionalità riferibile almeno al *quid* delle condizioni: per un approfondimento si v. V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 965 ss.; S. VERNILE, *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, n. 6, 1714 ss. Sul carattere vincolante delle condizioni quanto all'*an*, sulla loro discrezionalità soltanto in relazione al *quid*, e sulla loro natura di elemento essenziale del provvedimento autorizzatorio, si v. E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 3, p. 475 ss. Sul carattere insoddisfacente della distinzione fra autorizzazioni e concessioni, a fronte invece della maggiore utilità di quella fra atti vincolati-ricognitivi e atti discrezionali-costitutivi, si v. A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Torino, 1987, p. 58 ss. Il carattere conformativo dell'AIA è peraltro comune a molte altre autorizzazioni e valutazioni ambientali (come la VAS, la VIA, gli ulteriori atti autorizzatori generali o puntuali previsti dallo stesso Codice: per un approfondimento si v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, cit., p. 33 ss.). Ciò determina che, rispetto al tradizionale modello del *command and control* – ove l'autorizzazione rappresenta la fase di controllo sulla conformazione alla fase di comando, rappresentata a sua volta dalla preventiva predisposizione di tutta la disciplina di riferimento – le autorizzazioni ambientali di questo tipo non si limitano ad assentire l'attività attraverso il controllo sull'osservanza della disciplina, ma introducono esse stesse alcuni comandi, la cui osservanza va verificata nella fase dinamica di monitoraggio *in itinere* dell'attività, che si correla a un regime di scadenza, riesame e rinnovo: per un approfondimento sulla vicenda del riesame e del rinnovo dell'AIA rilasciata per l'esercizio dello stabilimento dell'Ilva di Taranto, si v. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, che ha dichiarato la legittimità costituzionale del decreto-legge - c.d. 'salva Ilva' - disponente il rinnovo del titolo, con restrizione delle prescrizioni di tutela ambientale, ma in una prospettiva di sostenibilità fondata sul bilanciamento fra esigenze di sviluppo socio-economico ed esigenze di protezione delle risorse ambientali, in www.giurcost.org. La finalità che l'impianto assentito non pregiudichi un elevato livello di protezione dell'ambiente richiede che il contenuto dell'autorizzazione individui le condizioni rilevanti per l'esercizio dell'attività in sintonia con questo obiettivo. Tali condizioni (a es. i valori-limite delle emissioni), oltre a poter richiedere valutazioni discrezionali per la loro individuazione e la individuazione del loro contenuto, conformano la posizione soggettiva del destinatario, determinandone almeno in parte le modalità di esercizio. Nel corso dello studio si vedrà peraltro che alcune misure riconducibili al PNRR e alle riforme successive hanno contribuito alla riduzione di questa distanza. L'art. 10 c. 1 del Codice precisa infine che, per i progetti subordinati a verifica di assoggettabilità a VIA, l'AIA può essere rilasciata solo se tale verifica ha avuto esito negativo. Pare potersene ricavare che, negli altri casi, la VIA assorba l'autorizzazione integrata, pur se la prima si riferisce all'apprezzamento discrezionale di una situazione statica, mentre la seconda è strumento aperto e flessibile per il controllo di una situazione dinamica, in un contesto ove l'esercizio della discrezionalità ha una connotazione essenzialmente tecnica (per un approfondimento si v. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit.). Altro elemento di perplessità rispetto a questa interpretazione è dato dalla circostanza che l'art. 26 c. 1 del Codice prescriva l'integrazione del provvedimento di VIA nell'AIA, ove prevista.

⁸ Il PUA è previsto per le opere i cui progetti sono subordinati a VIA statale. In riferimento a tali progetti il proponente può chiedere l'integrazione della VIA in un provvedimento unico, che a sua volta includa più di una delle autorizzazioni «ambientali» eventualmente necessarie: a esempio

tanti sulle risorse ambientali e a quelle puntuali per singole attività – anche ulteriori autorizzazioni relative a settori specifici, e sebbene alcuni modelli ivi previsti, come quelli delle autorizzazioni ambientali integrate o ‘uniche’¹⁰ - rilasciate per l’esercizio contestuale di più azioni - interessino pure settori estranei alla disciplina del Testo unico.

Precisate le ragioni e le finalità dello studio, e indicatone l’*oggetto* in senso sia positivo sia negativo, se ne può sinteticamente indicare anche la struttura.

Una prima parte del lavoro sarà dedicata a rintracciare, nell’ambito del PNRR, i modelli che derivano dall’architettura delle strategie di semplificazione, in base agli strumenti utilizzati e agli effetti che si intende conseguire.

Una seconda parte sarà quindi dedicata a rintracciare gli stessi modelli nelle misure di attuazione del PNRR, ma anche nel PNC (Piano Nazionale Complementare).

La distinzione fra i modelli è utile soprattutto alla valutazione delle conseguenze della inosservanza del principio di semplificazione da parte dell’amministrazione: nei diversi scenari prospettati tale inosservanza può infatti rappresentare una violazione di legge, un eccesso di potere, o un semplice indizio di eccesso di potere che non si traduce tuttavia automaticamente in un vizio di legittimità.

l’AIA, l’autorizzazione culturale o quella idrogeologica. Pur se l’art. 27 del Codice attribuisce a tali provvedimenti la qualificazione di autorizzazioni «ambientali», ciascuno di essi è tuttavia più o meno evidentemente strumentale alla cura anche di interessi specifici, come quello culturale o alla difesa del suolo, riconducibili alla tutela dell’ambiente solo ove se ne assuma una accezione ampia.

⁹ Il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAU) è previsto per le opere i cui progetti sono subordinati a VIA regionale. In riferimento a tali progetti esso sostituisce tutti gli atti di autorizzazione, intesa, concessione, parere, concerto, nulla osta e assenso comunque denominati, necessari alla realizzazione e all’esercizio dell’opera, come indicati dal proponente nella domanda di autorizzazione: rispetto al PUA, il PAU rappresenta quindi la forma necessaria della decisione conclusiva del procedimento, la quale, in questo caso, sostituisce atti di assenso anche di tipo ulteriore rispetto a quelli qualificati come autorizzazioni ambientali. L’alternativa dei procedimenti separati è quindi contemplata solo per i progetti sottoposti a VIA statale: per un approfondimento si v. E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 365 ss.

¹⁰ Per un approfondimento generale sulle autorizzazioni ambientali di tipo unico e/o integrato si v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell’ambiente*, diretto da R. FERRARA e M.A. SANDULLI, Milano, Giuffrè, 2014, p. 33 ss.

L'ultima parte dello studio riguarderà la definizione dei contenuti del rapporto, di frizione oppure di reciproca funzionalità, fra la semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali – da un lato – e l'esigenza di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente – dall'altro.

2. La semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali nel PNRR: articolazione delle strategie in base agli strumenti utilizzati e in base agli effetti che si intende conseguire

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza indica alcune attività e linee-guida da attuare nel breve-medio periodo. L'obiettivo è quello di favorire il prodursi delle condizioni cui l'Unione europea subordina il sostegno finanziario concesso agli Stati in ragione dell'emergenza pandemica e al fine di consentirne la gestione e il superamento in un contesto di sviluppo economico.

Questa è la ragione per la quale la genesi del Piano si è svolta, dall'aprile al luglio 2021, attraverso una prima fase di approvazione nazionale e una seconda fase di valutazione e approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea.

Contemporaneamente è stato approvato il Piano Nazionale Complementare (PNC), per l'individuazione di aree di intervento beneficiarie di finanziamenti aggiuntivi, a carico del solo bilancio dello Stato, con la finalità di realizzare programmi cofinanziati dal PNRR, oppure programmi finanziati esclusivamente dal PNC, ma idonei a contribuire al raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR¹¹.

La sintesi del cronoprogramma degli interventi successivi alla approvazione del PNRR prevede, a sua volta, una prima fase dedicata alle misure indifferibili e una seconda fase dedicata alle misure strutturali. Le prime sono state adottate nel 2021 ricorrendo alla tecnica della decretazione d'urgenza: in questo

¹¹ Il PNC è stato introdotto dal decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito dalla legge 1 luglio 2021, n. 101. Gli interventi previsti sono complessivamente 30, di cui 6 già finanziati dal PNRR e destinatari di un finanziamento aggiuntivo a carico del bilancio statale, e i restanti 24 integralmente sostenuti da risorse nazionali, pur se di supporto al migliore raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNRR., come dettagliato dal decreto attuativo, emanato dal MEF il 15 luglio 2021. Le risorse aggiuntive a carico del bilancio dello Stato riguardano anche il programma *Salute, ambiente, biodiversità e clima*, ma sono destinate alle attività del Ministero della Salute, che ha proposto il progetto da ammettere a finanziamento. Le esigenze di tutela ambientale rilevano anche per molti altri dei 30 programmi finanziati.

contesto, e con tali finalità, è stato emanato il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Le misure strutturali sono invece rimesse allo strumento della legge delega, cui si è previsto di ricorrere entro la fine del 2021, individuando il primo semestre 2022 per l'emanazione dei decreti legislativi.

Nel 2021 il potere di delega legislativa indicato dal PNRR è stato a esempio esercitato, in relazione agli interventi per la disabilità, con la legge 22 dicembre 2021, n. 227¹².

Il termine generale per la realizzazione di tutte le azioni previste dal Piano è stato fissato al 31 dicembre 2026.

Entro questo orizzonte temporale il Piano colloca attività di semplificazione riconducibili a ciascuno degli schemi che risulta opportuno indicare qui a seguire.

L'analisi dei modelli di semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali richiede infatti di precisare preliminarmente il significato delle attività di semplificazione, in ambiti come questo o assimilabili, a partire dall'architettura delle strategie utilizzate.

A ben vedere tale architettura può essere esaminata in base ai due parametri degli strumenti usati per semplificare e degli effetti prodotti - o che si presume saranno prodotti - dalla semplificazione.

Applicando il parametro degli strumenti in abbinamento a quello degli effetti si può in primo luogo individuare una semplificazione normativa, svolta attraverso atti-fonte e finalizza a produrre risultati sia interni sia esterni.

I risultati interni si generano sul sistema degli altri atti-fonte il cui contenuto, o il rapporto specifico fra i quali, è oggetto della strategia semplificativa.

A questo ambito è a esempio riconducibile anche - ma non solo - la semplificazione attraverso e per la delegificazione, la quale è a sua volta orientata a consentire una più agevole modificabilità delle regole, in vista di un loro più rapido adattamento alle esigenze espresse dal contesto di riferimento. In questo modo le riforme con finalità di semplificazione possono evolvere da uno scenario di contingenza e di eccezionalità a uno scenario di strutturalità e ordinarietà. Ciò favorisce tuttavia, attraverso la valorizzazione del ruolo dei regola-

¹² Per un approfondimento si v. F. MASCI, *P.N.R.R., delega al Governo in materia di disabilità e legge di bilancio 2022: per un paradigma di tutela costituzionale che garantisca la riduzione del "disability divide"*, in *Costituzionalismo.it.*, 2021, n. 3, p. 87 ss.

menti autorizzati, una tendenza al superamento della riserva di legge prevista dall'art. 97 Cost. in materia di organizzazione amministrativa.

Ancora, la delegificazione può rappresentare un veicolo – e, pure in questo caso, non il solo – di riforme orientate a risultati di semplificazione consistenti nella liberalizzazione di alcune attività e nella razionalizzazione dei procedimenti amministrativi¹³.

La liberalizzazione può a sua volta condurre al superamento del provvedimento come titolo per l'esercizio delle attività che si intende svolgere, oppure può determinare la sostituzione della disciplina privatistica a quella pubblicistica per ogni aspetto dello svolgimento di tali azioni. Ciò si traduce nella sottrazione di alcune attività private al regime pubblicistico (c.d. deregolamentazione amministrativa)¹⁴. In alternativa, cambiando il punto di osservazione, si può affermare che la liberalizzazione rappresenta una forma di privatizzazione di tipo oggettivo¹⁵.

La razionalizzazione dei procedimenti amministrativi può essere orientata a ridurre tempi e fasi procedurali. L'alleggerimento può riguardare a sua volta gli oneri previsti per i cittadini o per l'amministrazione. Tuttavia, in questo scenario, la sola contrazione del tempo dell'azione, in assenza di una riprogettazione complessiva della strategia decisionale – a partire dalla disciplina e includendo quindi i profili organizzativi e funzionali – riduce la capacità dell'amministrazione di realizzare in modo economico ed efficiente l'interesse pubblico affidato alla sua cura¹⁶. Anche la limitazione delle conseguenze negative dell'inerzia dell'amministrazione è, a ben vedere, uno strumento di razionalizzazione del procedimento, nella misura in cui se ne valorizzi la funzionalità a realizzare l'interesse pubblico rimesso alla cura della p.a. con il minor sacrificio di interessi secondari. La degenerazione ricorrente di questo tipo di interventi consiste tuttavia nel rischio che i silenzi significativi si traducano nell'affidare

¹³ Sulla semplificazione attraverso le tre distinte attività di *delegificazione*, *liberalizzazione* e *ri-forma del procedimento amministrativo* in una determinata direzione, si v. V. CERULLI IRELLI - F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, n. 3-4, 625 ss.

¹⁴ In questo senso si v. ancora V. CERULLI IRELLI - F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit.

¹⁵ Sulla liberalizzazione e sull'esternalizzazione come forme di privatizzazione in senso oggettivo, si v. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, Rimini, Maggioli, 2016, 264.

¹⁶ Per un approfondimento si v. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 4, 749 ss.

l'amministrazione di interessi all'automatismo del trascorrere del tempo, piuttosto che ad attività di conoscenza, accertamento, valutazione, scelta.

Gli effetti esterni si producono invece sull'attività concreta dei destinatari dell'atto con cui si svolge la strategia di semplificazione normativa. Tali destinatari – se si guarda a quelli che più rilevano per l'oggetto di questo studio – possono essere l'amministrazione, i soggetti assimilati, oppure i cittadini nelle loro relazioni con l'amministrazione¹⁷.

Sulla base di una articolazione in qualche modo assimilabile a questa, si può inoltre distinguere la semplificazione normativa formale da quella sostanziale, rintracciando la prima nella razionalizzazione del paniere delle fonti e la seconda nel contenuto delle riforme, in termini a esempio di soppressione o accorpamento di apparati o funzioni¹⁸.

I due tipi di effetti, interni ed esterni, sono spesso compresenti, ma talvolta presenti anche alternativamente.

Se si considera la semplificazione normativa dal punto di vista degli effetti interni, i suoi obiettivi si rivolgono essenzialmente all'incremento della chiarezza delle regole, alla riduzione dei contrasti fra regole e alla riduzione del numero delle regole¹⁹, pur se il perseguimento di tali obiettivi è spesso 'complicato' dalla difficoltà di valutare *ex ante* le conseguenze e l'adeguatezza delle strategie messe in campo²⁰. In ciascuno di questi scenari la semplificazione risulta funzionale soprattutto all'incremento della certezza del diritto²¹ e quindi della effettività della sua applicazione.

¹⁷ Sulla semplificazione come determinazione di rapporti più chiari fra amministrazione e cittadino, si v. A. TRAVI, *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 652 ss.

¹⁸ Per un approfondimento si v. F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, n. 1, III, p. 10 ss.

¹⁹ Sulla complessità normativa come caratteristica generale dell'ordinamento, si v. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011. Sulla particolare complessità normativa (oltre che funzionale, organizzativa e procedimentale) in materia ambientale, si v. M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, n. 1, II, 39 ss. Per l'estensione del campo di indagine alle semplificazioni c.d. 'di sistema', si v. ID., *Le semplificazioni amministrative (nel decreto legislativo n. 152 del 2006)*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, n. 5, p. 699 ss.

²⁰ Per un approfondimento si v. N. RANGONE, *Semplificazione amministrativa*, in *Enc. Treccani on line*, 2014.

²¹ Sul rapporto direttamente proporzionale fra semplificazione e certezza dei tempi dell'azione amministrativa, anche in presenza di interessi sensibili, si v. C. VIDETTA, *Semplificazione amministrativa e interessi sensibili. Una prospettiva di analisi*, in *Dir. ec.*, 2013, n. 2, 569 ss. Sulla naturale convergenza fra la certezza del diritto e il dover essere del diritto, poiché i comandi in cui lo stesso diritto si esprime per rappresentare il potere richiedono un contenuto certo al fine di essere osservati, si v. P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giust. civ.*, 2014, n. 4, p.

Considerare la semplificazione normativa dal punto di vista degli effetti esterni consente invece di estendere il campo di indagine alla semplificazione amministrativa, che ne rappresenta uno dei possibili esiti, riguarda l'organizzazione o l'attività amministrativa, ed è essenzialmente orientata al modo di conseguimento dei risultati dell'azione amministrativa²², a esempio in minor tempo e/o con minori oneri procedurali.

In alcuni casi l'organizzazione è riformata prevedendo l'istituzione di nuovi apparati, e quindi determinando un effetto che, a una prima impressione, può sembrare corrispondente a un appesantimento, a una complicazione: spesso si tratta tuttavia di strategie funzionali a consentire, attraverso una revisione

921 ss.; sulla tendenziale coincidenza fra *diritto* e *certezza*, ma con la precisazione che il diritto aspira ad acquisire livelli sempre più qualitativamente apprezzabili di certezza, si v. A. RUGGERI, *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorosso*, Pisa, Plus, 2006, p. 129 ss. Sulla interpretazione del diritto come attività necessaria alla sua applicazione per colmarne le inevitabili lacune e superare le frequenti opacità del linguaggio, ma al tempo stesso come veicolo di incertezza, cfr. C. CACCIAVILLANI, *Incertezza delle regole e processo amministrativo*, in AA.VV., *L'incertezza delle regole*. Annuario 2014 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 145 ss.; GROSSI P., *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, cit.; FERRARA R., *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in AA.VV., *L'incertezza delle regole*, cit., p. 33 ss.; HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari, 2013; S. PRADUROUX, *Certezza del diritto*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. civ., Aggiornamento, 2014, p. 65 ss., e ivi anche riferimenti: alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che attribuisce rilievo alla "chiarezza normativa" come valore la cui violazione rileva nella misura in cui determina il rischio di violazione di altri valori costituzionali o del principio di ragionevolezza; della Corte europea dei diritti dell'uomo, che invece considera la "qualità" della legge e la certezza del diritto come valori autonomi correlati al principio di legalità e al controllo sull'esercizio del potere per la garanzia degli ulteriori valori di uguaglianza, sicurezza e libertà; e della Corte di Giustizia Ue, che qualifica la certezza del diritto come corollario della *rule of law*, da bilanciare in concreto con altri interessi, e rilevante nelle attività di produzione delle regole, di interpretazione e di controllo giurisdizionale, nonché per i principi di uguaglianza e legittimo affidamento, e infine per la stabilità nel tempo delle posizioni giuridiche. Sulla funzionalità della semplificazione rispetto alla certezza del diritto, si v. Cons. Stato, sez. cons. atti norm., 23 luglio 2009, n. 5053, in www.giustizia-amministrativa.it

²² In questo senso si v. V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, cit. Per un approfondimento sulla evoluzione delle strategie di semplificazione amministrativa dalle riforme dell'organizzazione anche alle riforme dell'attività dell'amministrazione, si v. S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, n. 3, p. 703, e ivi anche un riferimento alla difficoltà di applicare gli obiettivi e le tecniche di semplificazione dei cicli produttivi (rispettivamente: la riduzione dei costi e la razionalizzazione/standardizzazione delle procedure) alla semplificazione amministrativa, essenzialmente in ragione del fatto che gli obiettivi dell'azione amministrativa siano più complessi di quelli di una organizzazione aziendale e che la misurazione della effettività di tale azione debba considerare indicatori non riconducibili solo a quelli di costo tradizionalmente intesi.

dell'organizzazione, forme di semplificazione nell'esercizio dell'attività, a esempio favorendo l'integrazione di procedimenti o di fasi procedurali²³. Così intesa, la semplificazione è funzionale all'economicità, e quindi al buon andamento, dell'attività amministrativa, essendo diretta al contingentamento di fattori – come il tempo e gli oneri procedurali – il cui impiego corrisponde alla consumazione di risorse valutabili sia economicamente sia in relazione alla capacità dell'amministrazione di realizzare i propri obiettivi con il minor sacrificio di interessi secondari. Ciò rileva in termini di apprezzamento dei risultati dell'azione amministrativa, oltre che come criterio di legittimità della stessa²⁴.

La semplificazione amministrativa non è tuttavia sempre una conseguenza diretta delle riforme, ma può derivare anche dalle scelte svolte in concreto dall'amministrazione (e talvolta dallo stesso cittadino/proponente) nel progettare l'architettura della propria azione, entro un paniere di possibili alternative astrattamente ammissibili²⁵.

Sia la semplificazione amministrativa quale effetto esterno di quella normativa sia la semplificazione amministrativa in concreto possono quindi accrescere il livello di certezza anche dei rapporti fra amministrazione e cittadini, a esempio con la razionalizzazione dei tempi dell'azione e degli oneri procedurali. Qualora tuttavia il rapporto fra certezza delle relazioni e celerità dell'azione risulti in concreto conflittuale, la stessa finalità di semplificazione dovrebbe indurre a far prevalere il valore della certezza²⁶.

Il sistema delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali riflette strategie di semplificazione relative soprattutto alla struttura procedimentale, favo-

²³ Sulla «complessità organizzativa» come «causa della complessità procedimentale», si v. G. ROSSI, *Funzioni e organizzazione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 53. Per un ulteriore approfondimento si v. M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 150 ss.

²⁴ In questo senso si v. ancora V. CERULLI IRELLI - F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, cit. Per un approfondimento sul rilievo dei risultati dell'azione amministrativa e sul loro rapporto con la valutazione di legittimità e di efficacia dell'azione si v. F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., VI, 2002; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, e ivi anche il riferimento alle fasi che consentono la valutazione dei risultati (programmazione, progettazione, decisione, realizzazione, esecuzione, valutazione).

²⁵ Sulla ritrosia dei funzionari a realizzare queste forme di semplificazione, si v. peraltro A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 4, p. 749 ss.

²⁶ In questo senso si v. A. TRAVI, *La liberalizzazione*, cit., p. 653 ss.

rendo una integrazione interna fra fasi procedimentali, oppure una integrazione esterna fra procedimenti.

Questa spinta è dovuta – in alcuni casi – alla architettura necessaria che i procedimenti posseggono in ragione della loro disciplina: qui l'integrazione “a trazione ambientale” tende a far prevalere, fra i vari interessi pubblici coinvolti, quello curato dall'amministrazione che finisce per assumere la qualificazione di amministrazione precedente.

In altri casi la spinta alla semplificazione è tuttavia riconducibile ad alcune scelte che l'amministrazione o il proponente possono compiere per la determinazione in concreto della struttura del procedimento.

L'integrazione è orientata, in primo luogo, alla ricerca di un equilibrio fra interessi differenti, ma produce anche l'ulteriore conseguenza della semplificazione²⁷.

Si può ora tornare al PNRR, per valutare la riconducibilità a tali modelli delle semplificazioni ivi previste in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, analizzandone il contenuto e correlandovi alcune possibili conseguenze.

Alcune di esse si riferiscono al modello della semplificazione normativa, altre a quello della semplificazione amministrativa come conseguenza di quella normativa, altre ancora – infine – incentivano una semplificazione amministrativa “in concreto”.

La semplificazione normativa è in particolare prevista sia fra le azioni orizzontali sia quale principio per le riforme amministrative, soprattutto per realizzare gli obiettivi individuati dal Piano.

La semplificazione amministrativa “in concreto”, vale a dire quella riguardante i procedimenti durante il loro svolgimento, è invece indicata quale criterio di azione per l'amministrazione, e talvolta indirettamente per il proponente: la si menziona a esempio con riferimento alle procedure per assentire la realizzazione e l'esercizio di piccoli impianti di produzione di idrogeno verde, o la si incentiva con l'obiettivo di consentire di deflazionare gli oneri procedimentali attraverso gli interpellanti ambientali.

In questo scenario il Piano stabilisce però, in primo luogo, che la semplificazione di alcuni procedimenti ritenuti strategici in materia ambientale debba essere realizzata secondo il modello qui indicato come “normativo”.

²⁷ In questo senso si v. V. DI CAPUA, *Ambiente, complessità sistemica e semplificazione*, cit.

Così è a dirsi, a esempio, per l'autorizzazione all'esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili, in continuità rispetto agli interventi introdotti dal decreto-legge n. 76 del 2020.

Lo stesso si può affermare per l'indicazione sull'ampliamento dell'ambito di applicazione del PUA, Provvedimento Unico Ambientale per i progetti di opere richiedenti la VIA statale. L'ampliamento è in sostanza contemplato quale ipotesi ordinaria e non eventuale, includendovi a esempio le autorizzazioni dei progetti di bonifica, come già previsto in ambito regionale.

Ad analoghe conclusioni si può giungere per l'indicazione della necessità di riformare la VIA statale, sia accelerando i termini procedurali sia con interventi sull'organizzazione, a esempio tramite l'istituzione di una specifica Commissione per la valutazione dei soli progetti previsti dal PNRR.

Il Piano riconduce quindi la semplificazione delle procedure di valutazione e autorizzazione ambientale al modello della semplificazione amministrativa dell'attività o dell'organizzazione, prevalentemente come conseguenza della semplificazione normativa, ma anche come conseguenza di scelte concrete dell'amministrazione o del proponente relative al singolo procedimento.

Nella prima direzione il Piano riflette evidentemente la sua natura giuridica programmatica e si riferisce al legislatore, in un contesto ove l'eventuale violazione delle indicazioni formulate determina conseguenze soprattutto in relazione alla possibile perdita dei finanziamenti unionali, oltre che di tipo politico.

Quanto invece alla semplificazione amministrativa dell'attività o dell'organizzazione come conseguenza di scelte concrete dell'amministrazione o del proponente relative al singolo procedimento, si può discutere se l'eventuale violazione delle indicazioni formulate – che in questo caso si riferiscono in ultima analisi all'amministrazione – possa determinare, sul piano politico, le stesse conseguenze e, su quello giuridico, almeno un indizio di eccesso di potere.

Quello che più rileva è tuttavia il profilo dei contenuti, in relazione ai quali la semplificazione in concreto tramite scelte dell'amministrazione o del proponente è riferita ad attività quali la promozione degli interpelli ambientali o i procedimenti autorizzatori minori.

Gli interventi ritenuti più importanti sono invece affidati al modello della semplificazione normativa, e riguardano l'estensione dell'ambito di applicazione di alcune autorizzazioni uniche e la riforma di alcuni procedimenti auto-

rizzatori ritenuti strategici, nonché della VIA statale, con interventi sia procedurali, sulla riduzione dei termini, sia organizzativi, sulla istituzione di organi tecnici e/o con competenze specifiche.

Sono peraltro, e conseguentemente, le misure di attuazione del PNRR a poter verosimilmente restituire lo scenario utile a completare l'analisi degli interventi.

3. I modelli di semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali nelle misure di attuazione del PNRR

Fra le misure di attuazione del PNRR rilevano in particolare, per l'oggetto di questo studio, quelle introdotte in via d'urgenza dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, oltre che, pur se producendo un impatto minore, alcune di quelle introdotte in via d'urgenza dal decreto-legge 1 marzo 2022 n. 17, convertito dalla legge 27 aprile 2022 n. 34, nonché dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Qui i modelli di semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali sono riconducibili allo schema della semplificazione amministrativa come effetto delle riforme normative, o come effetto delle scelte procedurali incentivate in concreto.

Il primo schema – ossia quello della semplificazione amministrativa come effetto delle riforme normative – si articola a sua volta in variabili determinate dall'oggetto delle riforme, e quindi della semplificazione: l'organizzazione oppure il procedimento.

Infine, le riforme del procedimento con finalità di semplificazione sono in alcuni casi orientate alla mera deflazione degli oneri procedurali attraverso scelte concrete che i proponenti sono ammessi (e indotti) a svolgere, in altri casi li riducono direttamente.

La riduzione diretta avviene con la tecnica della integrazione fra fasi e/o attività, o con la contrazione dei termini di conclusione del procedimento, oppure con la determinazione o la riduzione di quelli intra-procedimentali.

In alcuni casi alla riduzione degli oneri si aggiunge la previsione di poteri sostitutivi per garantire l'efficacia dell'azione, ossia il raggiungimento del risultato cui è orientata, anche per l'ipotesi di inerzia dell'apparato competente.

Alle riforme dell'organizzazione con finalità di semplificazione amministrativa è a esempio riconducibile, fra quelle introdotte dal decreto 77, l'istituzione della Soprintendenza speciale per il PNRR e il PNIEC (Piano nazionale integrato per l'energia e il clima), costituita presso il Ministero della Cultura come ufficio dirigenziale temporaneo fino al 31 dicembre 2026. La Soprintendenza dovrebbe assicurare l'obiettivo di una più tempestiva attuazione degli interventi previsti dal PNRR e dal PNIEC, i quali inducono a riequilibrare a favore della tutela dell'ambiente il bilanciamento fra questa finalità e la tutela dell'interesse paesaggistico (e/o culturale), che invece il giudice amministrativo tende a far prevalere sulle esigenze di protezione ambientale²⁸. La prospettiva del riequilibrio si fonda però su una nozione di ambiente non estesa anche ai valori e agli interessi paesaggistico e culturale: la nozione estesa sarebbe invece funzionale ad assicurare una protezione più intensa dei valori e degli interessi ambientali, oltre che maggiormente in linea con il senso complessivo della recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost., sulla quale si tornerà nel paragrafo conclusivo.

Allo stesso modello di intervento è riconducibile l'istituzione della Commissione tecnica per il PNRR e il PNIEC, cui è attribuita la competenza a proporre la decisione di VIA e a esprimere pareri sui progetti di opere previste da tali Piani e subordinati a VIA statale, in relazione ai quali essa sostituisce quindi la Commissione tecnica VIA-VAS. Si tratta per la verità della estensione dei compiti della Commissione per il PNIEC – già istituita dal decreto-legge n. 76 del 2020 – anche ai progetti di opere contemplate dal PNRR. In questo contesto il raggiungimento del risultato è assistito dalla previsione di poteri sostitutivi sia a favore dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) - con riferimento alla formulazione del parere -, sia a favore dell'organo dirigenziale individuato o individuabile nell'organizzazione (secondo lo schema definito dall'art. 2, c. 9-bis, della legge generale sul procedimento) - con riferimento alla VIA. Il decreto-legge 1 marzo 2022 n. 17, convertito dalla legge 27 aprile 2022 n. 34, ha infine rafforzato le competenze di ambedue le Commissioni, prevedendo che nelle procedure di VIA esse si sostituiscano all'autorità competente in riferimento alle decisioni di proroga o sospensione dei termini per le integrazioni documentali dopo la consultazione del pubblico o

²⁸ Per un approfondimento si v. S. AMOROSINO, *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del P.N.I.E.C. e nel P.N.R.R.*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 2021 n. 4, p. 133 ss.

le controdeduzioni del proponente. Per la sola Commissione tecnica VIA-VAS il decreto ha invece previsto il potere di derogare all'indice di priorità degli interventi stabilito con riferimento alle procedure di VIA statale dei progetti attuativi del PNIEC elencati all'allegato I *bis* alla parte seconda del Codice. L'indice si fonda a sua volta sul criterio del maggior valore della potenza installata o trasportata riferibile all'impianto, e la possibilità di deroga è prevista in particolare per i progetti connessi alle misure relative allo stato di emergenza eventualmente dichiarato secondo il Codice della protezione civile.

Alla medesima specie di interventi è riconducibile la costituzione, presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, e come apparato straordinario operante sino al 31 dicembre 2026, di un Comitato speciale, per la formulazione dei pareri tecnici previsti in riferimento ad alcuni progetti di opere pubbliche di particolare complessità/ rilevante impatto programmate dal PNRR²⁹.

Alle riforme dell'organizzazione con finalità di semplificazione amministrativa si può infine in qualche modo ricondurre la circostanza che il decreto 77, nel prevedere un concerto del Ministero della Cultura con quello della Transizione Ecologica sulla VIA statale, abbia traslato la competenza dal vertice politico a quello burocratico, con il verosimile intento di 'scremare' la decisione dai contenuti di indirizzo. Un intervento di questo tipo appare idoneo a ridurre alcune differenze fra la VIA e l'AIA, essenzialmente in relazione al tipo di discrezionalità riferibile alla decisione con cui si conclude ciascuna di esse, che ora tende ad assumere una connotazione essenzialmente tecnica anche nel primo caso.

Il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, è invece intervenuto sull'insieme degli apparati coinvolti nei procedimenti di valutazione e/o autorizzazione ambientale, istituendo il Sistema nazionale di prevenzione della salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS)³⁰, cui ha attribuito, fra una serie di altri compiti, anche quello di supportare le autorità competenti in materia ambientale per il rafforzamento e l'integrazione della VIS nei procedimenti di VAS, VIA e AIA. Questo è a ben vedere un tipo

²⁹ Il rilievo della riforma per l'oggetto dello studio si apprezza ove si consideri che può trattarsi di progetti di opere subordinati a VIA statale o regionale, sul cui svolgimento dovrebbero indirettamente riflettersi l'istituzione o comunque il coinvolgimento di apparati specializzati e le contrazioni di tempi o procedure riferibili invece a un segmento di azione più ampio.

³⁰ Del quale fanno parte i Dipartimenti di igiene e prevenzione di cui agli artt. 7 e 7-*bis* del d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, le regioni e le province autonome, gli istituti zooprofilattici sperimentali, l'Istituto superiore di sanità e il Ministero della salute.

di intervento che incide sull'organizzazione, integrandola e quindi in qualche modo apparentemente 'complicandola', ma al fine di favorire l'integrazione fra fasi procedurali o procedimenti, e quindi con lo scopo reale di incentivare una semplificazione dell'attività amministrativa.

L'istruttoria della Valutazione di impatto ambientale è a sua volta oggetto di una semplificazione composita, che si può realizzare nel procedimento attraverso scelte concrete dell'amministrazione, a loro volta indotte da riforme sia dell'organizzazione sia procedurali. Così è a dirsi per la possibilità di sostituire l'inchiesta pubblica prevista dall'art. 24-bis del Codice dell'ambiente con il dibattito pubblico introdotto dall'art. 46 del decreto 77 del 2021. La principale differenza fra le due forme di consultazione del pubblico consiste nel fatto che per il dibattito l'art. 46 ha previsto termini dimezzati e poteri sostitutivi della Commissione nazionale per il dibattito pubblico nei confronti dell'autorità competente. La Commissione può a sua volta costituire un Albo nazionale di organismi specializzati in questa modalità di consultazione, da delegare eventualmente alle singole azioni sostitutive. Sia l'inchiesta sia il dibattito sono però accomunati dalla caratteristica di rappresentare forme di consultazione del pubblico svolte secondo la modalità delle c.d. *hearings*, ossia nella declinazione della istruttoria orale, del cui esito l'amministrazione procedente dà atto in una relazione sui lavori svolti, ed eventualmente in un giudizio sui risultati emersi. È questa una forma di partecipazione che riguarda in genere il pubblico. Essa risulta quindi più estesa rispetto a quella riferita al solo pubblico interessato, che subisce o può subire gli effetti delle procedure decisionali in materia ambientale o ha un interesse specifico e differenziato riferibile a tali procedure (art. 5 c. 1 lett. u e v del Codice): solo per questa categoria più ristretta è pertanto contemplata la facoltà di presentare osservazioni (evidentemente scritte) all'esito del deposito e della pubblicazione della documentazione rilevante nelle sedi indicate (artt. 27, 27 bis e 32 del Codice), mentre le istruttorie orali non prevedono il deposito di atti e/o documenti su iniziativa dei partecipanti e si chiudono con un processo verbale della stessa amministrazione sulle attività svolte e sui loro risultati.

In proposito si può rammentare che, sin dai lavori preparatori alla approvazione della legge n. 241 del 1990, la Commissione incaricata, presieduta dal Prof. Mario Nigro, aveva in un primo momento proposto di introdurre nel testo della legge il riferimento alle *hearings*. In una fase successiva la proposta è stata tuttavia stralciata, e pertanto l'istruttoria del procedimento ha assunto

una connotazione essenzialmente scritta. Ciò si è riflesso anche sulle modalità di svolgimento delle consultazioni del pubblico previste per alcuni procedimenti (come quelli volti all'emanazione di atti generali o rilevanti per un fascio esteso di interessi secondari), le quali sono state e sono di regola disciplinate prevedendo la partecipazione attraverso modalità quali il deposito di documenti o di osservazioni in forma scritta. Nel corso del tempo qualche eccezione a favore delle istruttorie anche orali è stata introdotta, con frequenza peraltro crescente, nelle discipline speciali di alcuni procedimenti, come quelli per la tutela dell'ambiente, del paesaggio o dell'interesse culturale. È proprio questo il contesto in cui si colloca l'art. 46 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Allo schema della semplificazione amministrativa come conseguenza di riforme incidenti sia sull'organizzazione sia sul procedimento è inoltre riconducibile la disciplina dell'approvazione del progetto dell'opera e dei relativi effetti. L'approvazione delle opere previste dal PNRR è infatti articolata nella forma della conferenza di servizi decisoria semplificata, ove il superamento del dissenso espresso da una delle amministrazioni titolari di un interesse qualificato, oppure il superamento della deliberazione fondata sull'interesse prevalente, è agevolato dal ruolo del Comitato speciale istituito presso il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, che interviene in via preliminare rispetto al Consiglio dei Ministri, per prepararne e razionalizzarne l'attività. In relazione agli effetti, la semplificazione è invece riconducibile al fatto che l'approvazione assuma anche valore di variante urbanistica – e quindi di apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione – oltre che di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, se il livello di dettaglio progettuale è adeguato rispetto a tali esiti³¹.

Effetti di semplificazione amministrativa come conseguenza di riforme incidenti sul solo procedimento sono invece riconducibili ad alcune ulteriori misure orientate alla riduzione diretta e automatica degli oneri procedurali, come quella riguardante l'esclusione del preavviso di rigetto dell'istanza di Valutazione di impatto ambientale statale.

Nella maggior parte dei casi le riforme con finalità di semplificazione amministrativa riguardano tuttavia la riduzione dei termini procedurali: così

³¹ Anche qui il rilievo della riforma per l'oggetto dello studio si apprezza ove si consideri che può trattarsi di progetti di opere o di attività per cui siano necessarie anche valutazioni e/o autorizzazioni ambientali, sul cui svolgimento dovrebbero indirettamente riflettersi l'istituzione o comunque il coinvolgimento di apparati specializzati e le contrazioni di tempi o procedure riferibili invece a un segmento di azione più ampio.

è a dirsi per quelli di consultazione fra le amministrazioni nelle procedure di VAS, che risultano dimezzati; per quelli di svolgimento della consultazione pubblica e di valutazione del rapporto ambientale nelle stesse procedure, che risultano ridotti; per quelli di presentazione delle osservazioni da parte del pubblico nelle procedure di VIA, che pure risultano ridotti; e infine per quelli di svolgimento dell'istruttoria nei procedimenti di VIA statale, che risultano anch'essi ridotti. All'elenco si può aggiungere quanto da ultimo previsto dall'art. 33 comma 4 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 - convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79 - in relazione al dimezzamento, per i lavori di elettrificazione dei porti, di tutti i termini previsti dai commi 1-5 dell'art. 27-bis del Codice dell'ambiente in materia di VIA regionale.

Occorre peraltro distinguere gli interventi diretti alla riduzione dei termini di conclusione del procedimento da quelli diretti alla riduzione e/o alla determinazione dei termini infra-procedimentali, oppure riferibili allo svolgimento di attività correlate al procedimento, ma che lo precedono o lo seguono (attività extra-procedimentali). Il decreto-legge n. 77 del 2021 si occupa infatti anche di quelli del secondo e del terzo tipo (ossia – rispettivamente – di quelli infra-procedimentali o extra-procedimentali), che spesso sono meno considerati, o non vengono affatto determinati, proprio perché le conseguenze dell'inadempimento e della responsabilità, ma anche la formazione dei silenzi significativi, si correlano di regola ai soli termini di conclusione del procedimento³². Nella prospettiva infra-procedimentale o extra-procedimentale il decreto ha introdotto un termine per il riscontro della autorità competente alla richiesta di consultazione preventiva in materia di VIA inoltrata dal proponente (c.d. scoping); ma ha anche introdotto l'obbligo, per la stessa autorità, di esprimersi sul monitoraggio della VAS entro 30 giorni dalla trasmissione dei suoi esiti; e infine ha introdotto un termine 30 giorni, entro il quale l'autorità deve riscontare alla richiesta del proponente di conoscere le condizioni da osservare in caso di verifica di non assoggettabilità a VIA.

³² Per un approfondimento sul rilievo attribuito dalla legge n. 241 del 1990 prevalentemente ai termini di conclusione, piuttosto che ad altri termini procedimentali, si v. D. VESE, *Termine del procedimento amministrativo e analisi economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, n. 3, p. 783 ss., e ivi anche il riferimento al risultato dell'azione amministrativa come elemento valutabile in una prospettiva di analisi economica del diritto, nonché alla apposizione eteronoma dei termini procedimentali come strumento di limitazione o esclusione della discrezionalità nel *quando* dell'azione amministrativa.

Le riforme con finalità di semplificazione sono tuttavia in alcuni casi orientate, come si è anticipato, al mero incentivo della deflazione degli oneri procedurali, e quindi all'incentivo della scelta in concreto di possibili strategie semplificative, questa volta da parte sia della p.a. sia dei proponenti. Così è a dirsi per l'introduzione dell'interpello in materia ambientale e dell'interpello per la Valutazione di impatto ambientale regionale.

Il primo è previsto a beneficio di regioni, province, città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o presenti in almeno cinque regioni o province autonome. L'interpello si svolge presso il Ministero della Transizione Ecologica, va definito entro 90 giorni e ha valore solo interpretativo.

L'interpello relativo alla valutazione di impatto ambientale regionale si svolge invece nell'ambito di una Conferenza di servizi preliminare, i cui termini di conclusione possono essere ridotti da scelte procedurali concrete dell'amministrazione, e le cui determinazioni, nelle successive fasi del procedimento, possono essere modificate solo per significative ragioni sopravvenute.

Ambedue le procedure sono eventuali e sono finalizzate a superare incertezze e/o ad anticipare alcune decisioni a una fase che precede l'inizio del procedimento e per favorirne uno sviluppo più prevedibile.

4. Un primo bilancio sullo stato di attuazione di quanto indicato nel PNRR in materia di semplificazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale

A conclusione della analisi delle strategie e dei modelli svolta nei paragrafi 2 e 3, si può tentare un primo bilancio sullo stato di attuazione di quanto indicato nel PNRR in materia di semplificazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale disciplinati dal Codice.

In chiusura del paragrafo precedente si è visto che il PNRR riconduce la semplificazione delle procedure di valutazione e autorizzazione ambientale al modello della semplificazione amministrativa dell'attività o dell'organizzazione, prevalentemente come conseguenza della semplificazione normativa, ma anche come conseguenza di scelte concrete dell'amministrazione o del proponente relative al singolo procedimento.

Il destinatario delle previsioni è quindi prevalentemente il legislatore, in un contesto ove l'eventuale violazione delle indicazioni formulate determina conseguenze soprattutto in riferimento alla possibile perdita dei finanziamenti unionali, oltre che di natura politica. Tali indicazioni riguardano soprattutto l'estensione dell'ambito di applicazione di alcune autorizzazioni uniche e la riforma di alcuni procedimenti autorizzatori ritenuti strategici, nonché della VIA statale, con interventi sia procedurali, sulla riduzione dei termini, sia organizzativi, sulla istituzione di organi tecnici e/o con competenze specifiche.

La semplificazione in concreto tramite scelte procedurali dell'amministrazione o del proponente è invece riferita ad attività quali la promozione degli interpellanti ambientali o i procedimenti autorizzatori minori.

La distinzione fra strategie e modelli di semplificazione, nei modi proposti e rappresentati – almeno parzialmente – anche dalla dialettica fra le azioni pianificate e quelle già realizzate, può rivelarsi utile, come si è evidenziato, alla valutazione delle conseguenze della inosservanza del principio di semplificazione da parte della p.a.: nei diversi scenari prospettati tale inosservanza può infatti rappresentare una violazione di legge, un eccesso di potere, o un semplice indizio di eccesso di potere che non si traduce tuttavia automaticamente in un vizio di legittimità.

I contenuti del PNRR relativi all'oggetto di questo studio risultano al momento attuati con riferimento alla istituzione di apparati tecnici, come la Soprintendenza per il PNRR e il PNIEC, la Commissione tecnica per il PNRR e il PNIEC e il Comitato speciale presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, al fine di assicurare l'efficacia, l'accelerazione e al contempo la più adeguata istruttoria dei procedimenti interessati. Alla Commissione sono altresì attribuiti alcuni poteri derogatori, oltre che poteri sostitutivi nei confronti di altri organi. La garanzia del risultato atteso dalla Commissione è rafforzata dall'individuazione dell'apparato competente (ISPRA e organo dirigenziale superiore presente nell'organizzazione interessata) a esercitare i poteri sostitutivi nei confronti della Commissione stessa. Di regola l'attività di tali apparati si svolge nella fase istruttoria (così per la Commissione e il Comitato), in altri casi in quella decisoria del procedimento (così per la Soprintendenza).

Talvolta il tentativo di semplificazione passa attraverso il trasferimento di alcuni compiti dagli organi politici a quelli burocratici, al presumibile fine di scremare la decisione dai contenuti di indirizzo (come in qualche caso di VIA statale).

Talaltro il tentativo di semplificazione passa attraverso l'istituzione di sistemi organizzativi (come il SNPS) strumentali a supportare gli apparati competenti nel favorire l'integrazione fra la VIS, le altre valutazioni ambientali e l'AIA.

Le riforme sin qui brevemente richiamate incidono sull'organizzazione, o anche sull'attività amministrativa in conseguenza della modifica dell'organizzazione.

Incidono invece direttamente sull'organizzazione e sulla attività quelle introdotte per consentire istruttorie orali più rapide ed efficaci nell'ambito delle procedure di VIA, alla luce della possibilità di surrogare l'inchiesta pubblica con il dibattito pubblico, per il quale sono previsti tempi ridotti e poteri sostitutivi di organismi specializzati. Lo stesso è a dirsi per il ruolo di supporto attribuito al Comitato speciale istituito presso il Consiglio Superiore dei lavori pubblici in relazione al tentativo di superamento del dissenso o della deliberazione fondata sull'interesse prevalente nella conferenza di servizi semplificata per l'approvazione delle opere previste dal PNRR.

Incidono direttamente sulla sola attività le riforme introdotte per ridurre gli oneri dell'azione amministrativa (come quelle sull'esclusione del preavviso di rigetto delle istanze di VIA statale), nonché per ridurre o definirne termini di vario genere, non solo di conclusione del procedimento, ma anche di tipo infra-procedimentale (si pensi a quelli relativi all'intero svolgimento dei procedimenti di VAS e VIA) oppure extra-procedimentale (come nel caso dei termini di alcune consultazioni preventive).

Incidono infine sulla sola attività, ma in via eventuale, le riforme introdotte per incentivare la deflazione degli oneri procedimentali, e quindi la scelta in concreto di possibili strategie semplificative, da parte sia della p.a. sia dei proponenti, come avviene per i neo-istituiti interpello in materia ambientale e interpello per la VIA regionale.

Il quadro che emerge dalla analisi svolta evidenzia l'architettura delle strategie adottate dal Piano e dalle prime misure attuative, una complessiva coerenza fra i due gruppi di fonti e le possibili conseguenze delle une e delle altre in relazione alla loro natura e al loro contenuto, vale a dire al tipo di strategia di semplificazione di volta in volta introdotta.

Il quesito di fondo e più significativo che questo sistema pone riguarda tuttavia non tanto - o non solo - tali contenuti, quanto piuttosto - e anche - un tema 'classico' e più generale, ossia quello del rapporto fra la garanzia di un

elevato livello di protezione dell'ambiente e la semplificazione dei procedimenti in materia ambientale.

La recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost., e insieme gli obiettivi che il PNRR pone per la gestione della fase post-pandemica in condizioni di sviluppo economico, suggeriscono però di riprenderlo per provare a individuare, se non una risposta, almeno un metodo di ragionamento per ricercarla. È questo l'obiettivo che orienta il paragrafo seguente.

5. *Back to the future: il rapporto fra la garanzia di un elevato livello di protezione dell'ambiente e la semplificazione delle valutazioni e delle autorizzazioni ambientali*

Ribadita l'utilità più immediata della disamina svolta sino a questo punto, è quindi ora opportuno ampliare la prospettiva delle riflessioni, e muovere da qui per tornare su un interrogativo ricorrente negli studi giuridici in materia ambientale, vale a dire il quesito se fra *semplificazione e tutela dell'ambiente* sussista un rapporto di conflitto o di funzionalità.

In questa sede tuttavia il ragionamento sarà sviluppato, e la risposta verrà tentata, o almeno si suggeriranno percorsi per ricercarla, anche alla luce del PNRR, delle misure successive, e della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

È noto che la semplificazione richiama l'idea dell'economicità, intesa come raggiungimento del risultato con il risparmio di risorse economicamente valutabili, incluso il fattore *tempo*.

Invece la tutela dell'ambiente richiama l'idea della garanzia di risorse (quelle ambientali) in buona parte esauribili, l'idea della necessità di conservare o recuperare – e comunque di assicurare – un punto di equilibrio fra le attività umane e la capacità dell'ambiente di rigenerarsi³³. Ciò dovrebbe avvenire all'esito di ponderazioni e accertamenti quanto più possibile completi e approfonditi, anche a discapito del risparmio di ogni altra risorsa economicamente valutabile. In questo scenario accade che i costi delle attività strumentali a conservare o recuperare quel punto di equilibrio sono certi e da sostenere nel breve periodo, mentre i risultati attesi hanno un inevitabile tasso di incertezza e sono

³³ In questo senso G. ROSSI, *Introduzione all'Incontro di Studio su La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione tra continuità e innovazione. Un dialogo a più voci* – Pisa, Palazzo della Sapienza, 20 giugno 2022.

collocabili nel lungo periodo, determinandosi una sfasatura temporale che influisce sulle scelte del decisore pubblico³⁴.

Per rispondere o suggerire un metodo di ragionamento può essere utile riferirsi a due contesti-tipo, ove il rapporto fra semplificazione e tutela si rivela o può rivelarsi – rispettivamente – direttamente o inversamente proporzionale.

Il primo contesto-tipo trova un esempio proprio nella evoluzione e nella funzione dell'AIA, la quale è uno strumento di semplificazione procedimentale che, al tempo stesso, per le fattispecie cui si riferisce, assicura un livello più elevato di tutela dell'ambiente rispetto allo schema delle autorizzazioni distinte per ogni tipo di emissione. L'integrazione dei procedimenti e dei provvedimenti consente infatti di considerare le interrelazioni e le modificazioni delle emissioni con riferimento all'intero ciclo di vita dell'impianto, e risulta più funzionale al necessario monitoraggio *in itinere* dell'attività assentita e alla revisione periodica del titolo rilasciato³⁵. La necessità di monitoraggio *in itinere* e di revisione periodica, cui si aggiunge la durata determinata, sono peraltro caratteristiche normalmente comuni anche alle altre autorizzazioni e valutazioni ambientali³⁶.

Il secondo contesto-tipo richiama la fattispecie astratta del conflitto potenziale fra la riduzione degli oneri e dei tempi procedurali - da una parte - e l'acquisizione del più approfondito livello di conoscenza possibile prima di assumere decisioni rilevanti per la tutela dell'ambiente, in applicazione a esempio del principio di precauzione³⁷ - dall'altra.

Quest'ultima esigenza si è tradotta nell'escludere, o nel limitare³⁸, oppure nel conformare in modo particolare - per i procedimenti in materia ambien-

³⁴ In questo senso G. ROSSI, *Introduzione*, cit.

³⁵ Per un approfondimento si v. M. CALABRÒ, *Semplificazione procedimentale e esigenze di tutela dell'ambiente: l'autorizzazione integrata ambientale*, cit.

³⁶ Per un approfondimento si v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, cit.; A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. N. 104/2017*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, n. 5, II, p. 297 ss.

³⁷ Per un approfondimento si v. D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II del *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, Milano, Giuffrè, 2014, p. 3 ss.

³⁸ Lo stesso Codice dell'ambiente prevede a esempio la conclusione tramite silenzio assenso di alcuni procedimenti a tasso di discrezionalità e/o complessità ridotto, e relativi ad attività scarsamente impattanti sul depauperamento delle risorse ambientali. Per un approfondimento si v. P. PORTALURI, *Autorizzazioni ambientali: tipologie e principi*, cit. Sulla opportunità di conciliare semplificazione e tutela degli interessi sensibili riservando la prima prevalentemente ai casi di at-

tale - tipici istituti di semplificazione, quali il superamento di parere, la surroga di valutazione tecnica, la dichiarazione o segnalazione di inizio attività, il silenzio assenso. Alcuni di essi, come il silenzio-assenso, si fondano peraltro su finalità anche sanzionatorie (avverso l'amministrazione), piuttosto che solo o principalmente semplificatorie³⁹.

Per una breve riflessione su questo scenario si può evidenziare la differenza di effetti fra alcune semplificazioni della fase istruttoria e della fase decisoria. La previsione di un potere sostitutivo per l'inerzia di una amministrazione chiamata a esprimere un parere in materia ambientale ha infatti ricadute diverse rispetto, a esempio, alla estensione delle fattispecie di formazione della decisione conclusiva in modo tacito o sulla base di dichiarazione dell'amministrato.

A valle di questa considerazione si può far riferimento agli artt. 3 TUE, 191 e 114 TFUE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

I primi includono, fra gli obiettivi generali dell'Unione, la garanzia di un elevato livello di protezione dell'ambiente. A questo target si riferiscono, più specificamente, anche l'art. 9 della Convenzione di Aarhus – di cui l'Unione è parte –, la direttiva UE n. 61 del 1996, l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva UE n. 43 del 1992 e l'art. 1 della direttiva UE n. 42 del 2001.

La Corte di giustizia ha tuttavia precisato che tale obiettivo non va inteso in termini assoluti⁴⁰, ma in termini di sostenibilità, come evincibile per tabulas dalle stesse direttive 61 del 1996, 43 del 1992 e 42 del 2001⁴¹: il *target* dello sviluppo sostenibile, fondato sugli artt. 3 TUE e 11 TFUE (oltre che, per l'ordinamento interno, sull'art. 3 *quater* del Codice, e da poco espressamente anche sugli artt. 9 e 41 Cost.), rappresenta, in sostanza il punto di equilibrio fra lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente, che in questi termini deve essere tenuta in considerazione, in base al principio di integrazione fondato sull'art.

tività vincolata, piuttosto che discrezionale, si v. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 4, p. 749 ss.

³⁹ Per un approfondimento si v. A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, cit.

⁴⁰ Sulla esclusione di una coincidenza fra *livello di protezione elevato* e *livello di protezione massimo* delle risorse ambientali, nonché sulla relatività del concetto di *elevata protezione dell'ambiente*, si v. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2012, n. 1-2, 75 ss.

⁴¹ Per un approfondimento si v. Corte giust., Grande sezione, 22 febbraio 2022, n. 300, in www.europa.eu; Id., I, 12 giugno 2019, n. 43, *loc. cit.*; Id., II, 7 giugno 2018, n. 671, *loc. cit.*; Id., I, 26 maggio 2011, n. 165, *loc. cit.*; Id., II, 22 gennaio 2009, n. 473, *loc. cit.*; Id., III, 22 dicembre 2008, n. 487, *loc. cit.*

11 Tue, nella definizione delle altre politiche unionali. Le valutazioni ambientali sono a loro volta strumenti per garantire l'effettività del principio di integrazione.

Si può pertanto affermare che semplificare i procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale può consentire di svolgere le attività assentite dopo una attività di controllo concepita per rispondere insieme a due esigenze.

La prima si riferisce alla adeguatezza degli oneri temporali/procedimentali occorrenti ad assumere decisioni sul rapporto fra attività umane e tutela dell'ambiente.

La seconda si riferisce alla individuazione, nella assunzione di tali decisioni, del livello di rischio/depauperamento ritenuto accettabile a carico delle risorse ambientali⁴², per consentire il raggiungimento di alcuni obiettivi di sviluppo socio-economico delle comunità umane, che sono esse stesse parte dell'ambiente secondo il suo significato più esteso⁴³. Tale significato include infatti, a sua volta, fattori quali la popolazione e la salute umana, la biodiversità, il territorio, il suolo, l'acqua, l'aria e il clima, i beni materiali, il patrimonio culturale, il paesaggio, anche nelle reciproche interrelazioni. Il livello di rischio/depauperamento, in base alla natura delle risorse ambientali da tutelare, può quindi indurre ad assumere decisioni disponenti la loro protezione integrale (ciò che costituisce normalmente una eccezione) o la loro protezione comparativa⁴⁴.

Le decisioni del secondo tipo riflettono una attività di bilanciamento che si fonda sul principio di proporzionalità, il quale rappresenta un criterio per l'applicazione del principio di precauzione⁴⁵.

⁴² Per un approfondimento sulle valutazioni e sulle autorizzazioni ambientali quali strumenti di gestione del rischio di danno all'ambiente, si v. A. BARONE, *Dopo la V.I.A.: la sicurezza "sostenibile" nel d. lgs. N. 104/2017*, cit.

⁴³ Sul significato esteso della nozione di *ambiente*, si v., *ex plurimis*, M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2001, 1, 219. Per un riferimento al ruolo della Consulta nel favorire l'emersione di un valore ambientale fondato sulla Costituzione e autonomo da quelli affini riguardanti la tutela della salute e del paesaggio, anche prima della riforma del Titolo V, si v. G. ROSSI, *Introduzione*, cit. Al di là di questo aspetto, l'autonomia del valore non pare tuttavia necessariamente preclusiva del suo carattere esteso o estendibile anche a valori affini.

⁴⁴ Per un approfondimento si v. G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, Utet, 1994, p. 17 ss.

⁴⁵ Per un approfondimento si v. D. SORACE, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, cit.

I pesi degli interessi da bilanciare sono diversi, in misura che si apprezza con esiti anche differenti in astratto e in concreto⁴⁶: la tutela della salute umana ha o dovrebbe avere - a esempio - un rilievo prevalente, perché le comunità antropiche sono una componente essenziale dell'ambiente, e perché la salute è preconditione essenziale anche per lo sviluppo socio-economico cui tali comunità costantemente e incrementalmente aspirano. Sviluppo che implica in genere lo svolgimento di attività più o meno rischiose per le risorse ambientali. La prevalenza richiede però di elevare il livello di tutela della salute umana, e quindi di protezione dell'ambiente (della quale la prima è un *driver*), non di assolutizzarlo. Ciò comporta di contenere al minimo - con differenziazione in base ai diversi contesti - l'entità del rischio ritenuto accettabile a carico del bene *salute*, e non richiede invece di applicare l'opzione zero. Tale opzione, pur se non necessaria, rimane tuttavia praticabile, come dimostrato a esempio dal fatto che la VIA debba essere svolta anche prefigurando la c.d. *alternativa zero*, mentre questa non è a esempio contemplata per l'AIA⁴⁷. La minimizzazione differenziata del rischio si realizza attraverso il sistema dei *limiti* e degli *standard*: biologici e di esposizione, di emissione, di qualità ambientale, di processo (obbligatori e volontari), di prodotto (anch'essi obbligatori e volontari)⁴⁸.

È questa peraltro una prospettiva che richiederebbe di assumere le decisioni muovendo, anziché dall'obiettivo dello sviluppo economico e degli interessi di produzione, cui applicare "indici di riduzione" corrispondenti ai livelli di rischio a carico delle risorse ambientali ritenuti inaccettabili, piuttosto dall'obiettivo della salvaguardia elevata di tali risorse e quindi dei correlati interessi di protezione, cui applicare "indici di mitigazione" corrispondenti ai livelli di sviluppo economico ritenuti necessari a garantire il benessere delle comunità

⁴⁶ Sulla necessità di bilanciare in concreto i valori costituzionali senza presupporre che in astratto qualcuno di essi prevalga sugli altri, ferma restando la necessità di preservare il contenuto essenziale di ognuno di essi si v. F. LIGUORI, *Tutela dell'ambiente e misure di semplificazione*, cit., e ivi i pertinenti riferimenti giurisprudenziali: Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, cit.

⁴⁷ Per un approfondimento si v. E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, cit.; sul rapporto fra interessi di produzione e interessi di protezione si v. inoltre A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, cit.

⁴⁸ Per un approfondimento si v. F. FONDERICO, *Limiti e standard*, in S. GRASSI – M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, cit., 57 ss.

umane. Si realizzerebbe così uno *shifting* dallo sviluppo (economico) sostenibile alla protezione (ambientale) sostenibile⁴⁹.

Ambedue gli scenari comportano comunque la ricerca di una condizione di equilibrio, che in concreto potrà anche essere la stessa, pur se il punto di partenza per raggiungerla è collocato, nei due contesti, presso poli diversi: in un caso si fa riferimento allo sviluppo economico, che viene sottoposto allo *stress-test* del livello di compatibilità ambientale necessario o desiderabile; nell'altro caso si fa riferimento alla protezione dell'ambiente, che viene sottoposta allo *stress-test* del livello di sviluppo economico necessario o desiderabile.

La prospettiva dello sviluppo (economico) sostenibile è oggi espressamente indicata dallo stesso art. 41 Cost., come riformato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1. Essa – da una parte – ha aggiunto i danni alla salute e all'ambiente fra i limiti negativi alla libertà di iniziativa economica privata, e – dall'altra – ha incluso le finalità ambientali, in positivo, fra gli obiettivi della disciplina legislativa dei programmi e dei controlli sull'attività economica pubblica e privata. Questa precisazione sarebbe un riflesso della impostazione solidaristica ricavabile dai principi fondamentali della Costituzione, i quali a loro volta richiederebbero alle attività economiche di soddisfare fini sociali⁵⁰.

La stessa legge costituzionale ha però anche attribuito maggiore rilievo alla prospettiva della protezione ambientale, inserendo all'art. 9 un terzo comma, il quale aggiunge, ai valori che la Costituzione dichiara espressamente di tutelare, proprio quello ambientale. Per la sua realizzazione viene indicata la protezione dell'ambiente e dei principali elementi in cui evidentemente esso si articola – ossia la biodiversità e gli ecosistemi -, anche nell'interesse delle future generazioni. Tale interesse esplicita a sua volta la prospettiva della sostenibilità, che è peraltro riferita agli obiettivi la cui realizzazione potrebbe rappresentare un rischio per le risorse ambientali, e non alla protezione ambientale.

Le due prospettive dello sviluppo (economico) sostenibile e della protezione ambientale, come si è visto, sono reciprocamente correlate, ma implicano procedure decisionali strutturalmente distinte, che traggono tale diversità dalla individuazione – in un primo momento – dell'obiettivo primario della decisione (sviluppo economico o tutela ambientale) e – successivamente – dalla indivi-

⁴⁹ Per un approfondimento si v. E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, cit.

⁵⁰ In questo senso G. ROSSI, *Introduzione*, cit.

duazione degli indici di riduzione o mitigazione da applicarvi per evitare danni o rischi insostenibili a gravare sulla finalità principale che muove la decisione.

Il tema della revisione degli artt. 9 e 41 Cost. implica però di contestualizzarne i contenuti all'interno del più ampio dibattito sulla natura "novista" o "ricognitiva" della riforma. Alle tesi che ne affermano la sostanziale novità si alternano infatti quelle che ne evidenziano la riconducibilità a principi già elaborati dalla Corte costituzionale all'esito della riforma del Titolo V, o delle sollecitazioni provenienti dall'ordinamento dell'Ue, o semplicemente di evoluzioni dell'ordinamento speculari all'evoluzione del modello di società cui lo stesso ordinamento si riferisce⁵¹.

Nel tentativo di articolare qualche riflessione utile al dibattito, si può qui evidenziare che la Costituzione della Repubblica Italiana, al pari delle Costituzioni in genere, è un formidabile documento politico, rappresenta il DNA della forma di Stato e di Governo e indica in via prospettica quali sono i valori su cui l'ordinamento si fonda, quali sono gli obiettivi che persegue, spesso anche il modo in cui intende perseguirli.

È ovvio che le fonti formali del diritto contenenti norme giuridiche, tanto più e quanto più se di grado elevato, "arrivano dopo": a esempio rispetto alla maggior parte dei fenomeni economici, sociali, ambientali, spesso anche rispetto agli orientamenti della giurisprudenza. Frequentemente l'intervento del legislatore è finalizzato a stabilizzare/orientare qualcuno di questi fenomeni. Anche la riforma degli artt. 9 e 41 riflette probabilmente, almeno in parte, questo intento di stabilizzazione di valori, principi e regole ritenuti particolarmente importanti.

Ritenere che sussista una conflittualità quasi naturale e inevitabile fra le esigenze sociali e ambientali – da una parte – e quelle orientate al mercato e allo sviluppo economico – dall'altra – può rappresentare tuttavia un vizio logico e inquinare il ragionamento che su tale presupposto viene edificato.

Dopotutto, al centro di ogni esigenza di regolazione di fenomeni sociali, ambientali, economici, si pone l'obiettivo di assicurare lo svolgimento, nel modo migliore, della vita associata all'interno delle comunità umane. Gli ordinamenti rappresentano del resto il prodotto di tali comunità e assieme lo strumento per garantirne la migliore organizzazione.

⁵¹ Per un approfondimento si v. G. Rossi, *Introduzione*, cit.

Ampliando il punto di osservazione diviene evidente che non si può concepire una effettiva prospettiva di sviluppo economico senza la garanzia di un adeguato livello di benessere delle comunità antropiche, le quali peraltro restano tutt'ora anche il principale 'fattore produttivo'. A sua volta il benessere della persona e delle comunità non può essere garantito a prescindere da una appropriata 'cura' delle esigenze sociali: salute, istruzione, casa, previdenza, assistenza, ma anche adeguatezza e integrità delle risorse ambientali.

Così come è pure necessario un adeguato livello di sviluppo economico per assicurare il raggiungimento di questi obiettivi, di regola realizzabili mettendo in campo risorse economiche anche di una certa importanza: è a esempio noto che i servizi sociali sono quelli le cui prestazioni sono fra le più costose in termini economici.

Da questo sistema si possono trarre due conseguenze.

Una consiste nella possibilità di rintracciare legami di funzionalità reciproca fra protezione ambientale e sviluppo economico.

L'altra consiste nella possibilità di affermare che, nelle ipotesi di contrasto insanabile fra le due prospettive, la prima dovrebbe prevalere, sia per il ruolo dell'art. 9 Cost., il quale, come le altre disposizioni e norme della Parte introduttiva dedicata ai Principi Fondamentali, funge da orientamento e guida all'interpretazione delle disposizioni contenute nelle Parti successive, sia per il ruolo e il significato della clausola di sostenibilità, che ha funzione limitativa e che tanto l'art. 9 quanto l'art. 41 riferiscono allo sviluppo economico.

ABSTRACT

Melania D'Angelosante – *Il PNRR e le semplificazioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali, fra tutela dell'ambiente e sviluppo economico sostenibile*

Lo studio riguarda il rapporto del PNRR – nonché delle azioni successive – con la semplificazione dei procedimenti di valutazione e di autorizzazione in materia ambientale, anche nella prospettiva della possibile dialettica fra protezione ambientale e sviluppo economico sostenibile ricavabile dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

PAROLE-CHIAVE: *valutazioni ambientali; autorizzazioni ambientali; semplificazione; sviluppo sostenibile; protezione ambientale; Pnrr*

Melania D'Angelosante – *The National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the simplification of the environmental assessment and authorization procedures, in the balancing between environmental protection and sustainable development*

The study focuses on the relationship between the NRRP (and following measures) and the simplification of the environmental assessment and authorization procedures, in the balancing between environmental protection and sustainable development, also in the light of the recent reform of arts 9 and 41 of the Italian Constitution.

KEYWORDS: *environmental assessment procedures; environmental authorizations; simplification; sustainable development; environmental protection; National Recovery and Resilience Plan.*