copy 17x24 15-01-2016 15:53 Pagina 1

Francesco Basile, Antonio Chierichetti,
Fabrizio Esposito, Pierluigi Mantini,
Costantino Ruscigno, Valentina Sessa

# Lezioni di diritto pubblico del territorio

## Urbanistica, edilizia, rigenerazione urbana, ambiente, appalti

a cura di
Pierluigi Mantini

FRANCOANGELI

Collana di Diritto

MANUALI

X COPY 17X24_Layout 1 13/09/18 09:38 Pagina 1

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy


| Ristampa | | | | | | | Anno | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |


L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.
Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa Geca Industrie Grafiche, Via Monferrato 54, 20098 San Giuliano Milanese.

# Indice

**Introduzione** 13

**Avvertenza** 17

**Parte prima**
**Il diritto costituzionale e europeo**

**I. Cenni sulla Costituzione italiana** 21

**II. L'Europa del PNRR** 25
1. La *policy* dell'Europa dopo il Covid-19: dal *Next Generation EU* al PNRR, *25* – 1.1. Introduzione, *25* – 1.2. Le risorse, *26* – 1.3. Gli obiettivi, *28* – 2. Impostazione e obiettivi generali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *31* – 3. Assi strategici e priorità trasversali, *32* – 4. Missioni e componenti del Piano, *33* – 5. La transizione digitale, *35* – 6. Transizione ecologica e mobilità sostenibile: cenni e rinvio, *38*

**III. Principi della legislazione europea e nazionale** 43
1. Gli atti dell'Unione Europea aventi forza di legge, *43* – 2. Le leggi nazionali, *45* – 2.1. Referendum, *46* – 3. L'ordinamento della repubblica: Stato, regioni, enti locali, *46* – 4. Alcune considerazioni sugli artt. 41 e 42 Cost. in tema di iniziativa economica e regime delle proprietà, *49*

**Parte seconda**
**I principi del diritto amministrativo**

**I. I principi del diritto amministrativo** 53
1. Premessa, *53* – 2. Brevi cenni sulle origini, *54* – 3. I principi costituzionali della pubblica amministrazione, *56* – 4. Gli atti amministrativi provvedimentali, *60* – 4.1. L'amministrazione per servizi, *62* – 5. La patologia dell'atto amministrati-

vo, *63* – 5.1. La nullità dell'atto amministrativo, *64* – 5.2. L'annullabilità, *65* – 5.3. L'annullamento d'ufficio e la convalida, *67* – 5.4. La revoca, *69* – 5.5. Il recesso dai contratti, *69* – 6. Il procedimento amministrativo e la legge n. 241 del 1990, *70* – 7. Le fasi del procedimento amministrativo, *71* – 8. I principi del procedimento amministrativo nella legge 241 del 1990, *73* – 8.1. L'obbligo di conclusione e i termini, *75* – 8.2. La motivazione del provvedimento amministrativo, *77* – 8.3. L'unità organizzativa e il responsabile del procedimento, *78* – 8.4. La comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento, *80* – 8.5. La partecipazione al procedimento, *81* – 8.6. L'attività negoziale: gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, *82* – 8.6.1. Le deroghe, *82* – 8.7. Semplificazione dell'azione amministrativa: la conferenza di servizi, *83* – 8.8. Gli accordi tra pubbliche amministrazioni, *84* – 8.9. La disciplina procedimentale dell'attività consultiva, *85* – 8.9.1. Segue: le valutazioni tecniche, *85* – 8.9.2. Segue: silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici, *85* – 8.10. L'accesso agli atti e la trasparenza, *86* – 8.11. La crescita delle autocertificazioni, *89* – 8.12. Gli atti di "autoamministrazione": cresce la SCIA, *89* – 9. La concentrazione dei regimi amministrativi, *94*

## Parte terza
## Lineamenti di diritto urbanistico

**I. Principi ed evoluzioni del diritto urbanistico** 99

1. Premessa, *99* – 2. La pianificazione urbanistica: la nozione sotto il profilo giuridico, *100* – 2.1. (Segue): cenni sull'evoluzione storica, *101* – 2.2. Aspetti e contenuti generali del sistema di pianificazione introdotto dalla legislazione urbanistica fondamentale, *102* – 3. Fattori di crisi del sistema delineato dalla legge 1150/1942, *104* – 3.1. (Segue): la problematica degli interessi differenziati come limite della discrezionalità in tema di pianificazione urbanistica, *106* – 4. Gli standards urbanistici generali e speciali, *107* – 4.1. (Segue): rilievi critici sugli standards, *114* – 5. Il regime immobiliare e la *vexata quaestio* dei vincoli urbanistici, *116* – 5.1. Profili ricostruttivi, *116* – 6. Una premessa sul governo del territorio tra Stato e Regioni, *119* – 6.1. Un caotico "federalismo" urbanistico, *121* – 7. Il modello urbanistico della Regione Lombardia, *122* – 7.1. Il documento di piano, *123* – 7.2. Il piano dei servizi, *125* – 7.2.1. I vincoli e le alternative, *128* – 7.3. Il piano delle regole, *129* – 7.4. Rilievi critici e finali, *132*

**II. Il modello di pianificazione urbanistica in Regione Lombardia** 133

1. Premessa, *133* – 1.1. Princìpi, criteri e obiettivi della legge regionale, *135* – 2. Disposizioni di carattere generale riguardanti gli strumenti di pianificazione, *138* – 3. Valutazione Ambientale Strategica dei piani, *141* – 4. Pianificazione urbanistica comunale, *148* – 4.1. Piano di Governo del Territorio, *150* – 4.1.1. Il Documento di Piano, *152* – 4.1.2. Il Piano dei Servizi, *156* – 4.1.3. Il Piano delle Regole, *160* –

4.2. Pianificazione attuativa, *163* – 4.3. Procedimento di formazione del PGT, *167* – 4.4. Procedimento di formazione dei piani attuativi, *173* – 4.5. Sistemi urbanistici di compensazione, perequazione e incentivazione, *177* – 4.6. Programma Integrato di Intervento, *182* – 5. Pianificazione territoriale, *186* – 5.1. Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, *188* – 5.1.1. I contenuti del PTCP, *188* – 5.1.2. L'approvazione del PTCP, *191* – 5.1.3. Gli effetti del PTCP, *193* – 5.2. Piano Territoriale Regionale, *195* – 5.2.1. I contenuti del PTR, *195* – 5.2.2. Gli effetti del PTR, *198* – 5.2.3. L'approvazione del PTR ed il suo aggiornamento, *199* – 5.3. Piano Territoriale Regionale d'Area, *200* – 6. Sportello unico per le attività produttive, *202*

**Parte quarta**
**Le regole dell'edilizia**

**I. Inquadramento generale sugli interventi edilizi** 207

1. Cenni storici: dalla licenza edilizia al permesso di costruire, *207* – 2. La disciplina dell'edilizia nella cornice riformata dell'art. 41 della Costituzione Repubblicana italiana, *211* – 3. Tipologie degli interventi edilizi, *213* – 3.1. Interventi di manutenzione ordinaria, *215* – 3.2. Interventi di manutenzione straordinaria, *215* – 3.3. Interventi di restauro e di risanamento conservativo, *217* – 3.4. Interventi di ristrutturazione edilizia, *218* – 4. Gli interventi soggetti a permesso di costruire, *222* – 4.1. Le caratteristiche del permesso di costruire, *223* – 4.2. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, *225* – 4.2.1. Fase dell'iniziativa, *225* – 4.2.2. Fase istruttoria, *226* – 4.2.3. Fase decisionale, *227* – 5. La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), *228* – 5.1. La segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, *232* – 6. La comunicazione di inizio lavori asseverata, *233* – 7. La segnalazione certificata di agibilità, *234* – 8. Lo Sportello Unico per l'edilizia, *236* – 9. Il responsabile del procedimento e gli organi politici, *237* – 10. Contributi e oneri nell'attività edilizia, *239* – 11. Lo stato legittimo degli immobili, *243* – 12. Verso un nuovo TUE, *244*

**II. Abusi edilizi e sanzioni** 247

1. L'attività di vigilanza e i soggetti responsabili, *247* – 2. Gli interventi realizzati senza titolo abilitativo, in totale o parziale difformità: le sanzioni amministrative, *249* – 3. I regimi sanzionatori civilistico e penale, *253* – 4. La lottizzazione abusiva, *256*

**III. Gli interventi sui beni culturali e paesaggistici** 260

1. Premessa: la conservazione del patrimonio culturale come attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, *260* – 2. Il concetto di "conservazione", *262* – 3. La procedura di esecuzione degli interventi conservativi, *263* – 4. Protezione e conservazione, *266* – 5. Gli operatori della conservazione, *268* – 6. Gli interventi sui beni paesaggistici, *269* – 7. Riferimenti legislativi, *272*

## Parte quinta
## Il diritto della rigenerazione urbana

**I. Il programma di "rigenerazione urbana sostenibile"** 275
1. Dal programma RiUSo al PNRR, *275* – 2. La "rigenerazione urbana": profili teorici e interpretazioni, *280* – 3. La rigenerazione urbana tra "resilienza" e "re/evolution", *284* – 4. Rilievi sul disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo, *286* – 5. Limiti e contraddizioni legislative in materia di rigenerazione e riuso. Proposte, *288* – 5.1. Pianificazione urbanistica resiliente e principio di conformità dell'intervento, *289* – 5.2. I principi di rigenerazione urbana nella ricostruzione post sisma 2016, *290* – 5.2.1. Disciplina dell'intervento conforme, *290* – 5.2.2. Interventi edilizi e prescrizioni urbanistiche, *291* – 5.2.3. Vincoli ed interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica preventiva, *292*

## Parte sesta
## Nozioni e principi di diritto dell'ambiente

**I. Ambiente: nozione e confini** 297
1. Nascita ed evoluzione della tutela dell'ambiente, *297* – 2. La nozione di ambiente ed i confini della materia, *301* – 2.1. L'ambiente come materia unitaria, *302* – 2.2. La nozione di ambiente nel diritto positivo, *304* – 2.3. Le concezioni "antropocentrica" ed "ecocentrica", *305* – 2.4. I confini della materia, *307* – 3. Il diritto pubblico dell'ambiente, *310*

**II. La disciplina costituzionale dell'ambiente** 314
1. L'ambiente nella Costituzione, *314* – 2. Ambiente come valore costituzionale, *315* – 3. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, *318* – 4. L'ambiente ed il bilanciamento con altri valori costituzionali, *322* – 5. Le competenze legislative e amministrative in materia ambientale, *326* – 5.1. Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente nell'art. 117 della Costituzione, *326* – 5.2. Il riparto delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza fissato dall'art. 118 Costituzione, *327* – 5.3. Il principio di leale collaborazione tra enti pubblici nell'esercizio delle funzioni attribuite, *328*

**III. I principi del diritto dell'ambiente** 330
1. Il diritto internazionale e l'elaborazione dei principi di diritto dell'ambiente, *330* – 1.1. Le principali conferenze globali sull'ambiente, *331* – 1.1.1. Conferenza intergovernativa sull'ambiente umano (*Stoccolma, 1972*), *332* – 1.1.2. Conferenza su ambiente e sviluppo (*Rio de Janeiro, 1992*), *333* – 1.1.3. III Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*Kyoto 1997*), *335* – 1.1.4. La conferenza sullo sviluppo sostenibile (*Johannesburg, 2002*), *335* – 1.1.5. Summit sullo sviluppo sostenibile (*New York 2015*), *336* – 1.1.6. XXI Conferenza delle

Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*Parigi 2015*), *336* – 1.2. L'efficacia del diritto internazionale dell'ambiente, *337* – 1.3. Il ruolo dell'Unione Europea e del diritto comunitario, *338* – 2. I principi generali dell'azione ambientale nell'ordinamento nazionale, *339* – 2.1. Il principio dell'azione preventiva, *341* – 2.2. Il principio di precauzione, *342* – 2.3. Il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, *343* – 2.4. Il principio "chi inquina paga", *344* – 3. Il principio fondamentale dello sviluppo sostenibile (e della solidarietà intragenerazionale), *346* – 4. Gli ulteriori principi in materia ambientale a livello internazionale, comunitario e nazionale, *349* – 4.1. I principi a livello internazionale, *349* – 4.1.1. Il divieto di inquinamento transfrontaliero, *349* – 4.1.2. Il principio di cooperazione, *349* – 4.1.3. Il principio di informazione, *350* – 4.1.4. Il principio di integrazione, *351* – 4.2. I principi della politica ambientale dell'Unione Europea, *351* – 4.3. Gli ulteriori principi generali previsti dal codice dell'ambiente, *353* – 5. I diritti umani e l'ambiente, *356*

**IV. La transizione ecologica** 361

1. La transizione ecologica ed il modello di sviluppo sostenibile, *361* – 2. I nuovi soggetti istituzionali in materia ambientale, *363* – 2.1. Il Ministero della transizione ecologica (MiTE), *363* – 2.2. Il Comitato interministeriale della transizione ecologica (CITE), *366* – 3. Il piano per la transizione ecologica (PTE), *367* – 3.1. Il primo Piano per la transizione ecologica, *368* – 4. L'economia circolare, *374* – 4.1. Le misure di economia circolare vigenti in Italia, *376* – 4.1.1. Gli appalti verdi ed i criteri ambientali minimi (CAM) del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, *376* – 4.1.2. L'attuazione del pacchetto normativo europeo sull'economia circolare, *378*

**Parte settima**
**Il diritto degli appalti e dei contratti pubblici**

**I. Introduzione e principi** 385

1. Introduzione e principi, *385* – 2. Le stazioni appaltanti, *386* – 3. La nozione di operatori economici, *387*

**II. Programmazione e progettazione** 390

1. Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici, *390* – 2. I livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi, *392* – 3. Verifica preventiva della progettazione, *400* – 4. Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori, *402* – 5. I requisiti per la progettazione, *404*

**III. Le procedure di scelta del contraente** 406

1. Scelta delle procedure e oggetto del contratto (art. 59), *406* – 2. Un cenno alle offerte irregolari e a quelle inammissibili, *407* – 3. L'indizione della procedura di

selezione: il bando di gara, *407* – 4. Procedura aperta (art. 60): tanti concorrenti quante offerte, *408* – 5. Procedura ristretta (art. 61): solo i concorrenti invitati possono presentare offerta, *408* – 6. Procedura competitiva con negoziazione (art. 62), *409* – 7. Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 63), *410* – 8. La procedura negoziata nelle forniture, *411* – 9. La procedura negoziata nei servizi e nei lavori, *411* – 10. Dialogo competitivo (art. 64), *412* – 11. Partenariato per l'innovazione (art. 65), *413*

**IV. La fase di selezione dell'affidatario di un contratto pubblico** 415
1. Bandi di gara (art. 71) e obblighi di informazione (art. 76), *415* – 2. Commissione giudicatrice (art. 77), *416* – 3. Motivi di esclusione (art. 80), *416* – 4. Criteri di selezione e soccorso istruttorio, *421* – 5. Avvalimento, *422*

**V. La fase dell'esecuzione** 423
1. Il direttore dei lavori e i soggetti delle stazioni appaltanti, *423*

**VI. Le semplificazioni dei contratti pubblici al tempo del PNRR** 428
1. Premessa, *429* – 2. Le semplificazioni del codice nel decreto 76/2020, *429* – 2.1. Tempi di affidamento nel sottosoglia, *429* – 2.2. Stipula del contratto, *429* – 2.3. Procedure semplificate e massimo ribasso nel sottosoglia, *430* – 2.4. Tempi di affidamento nel soprasoglia, *431* – 2.5. L'uso della procedura negoziata senza previa indizione di gara anche nei settori speciali, *432* – 2.6. Esame delle offerte prima dei requisiti, *432* – 2.7. Deroghe al dibattito pubblico, *433* – 2.8. Si consolida l'appalto integrato, ancora sospeso l'Albo ANAC dei commissari, *433* – 2.9. Cause di esclusione dalle gare, *434* – 2.10. Ancora sospensioni per la qualificazione delle stazioni appaltanti, *434* – 2.11. Il Collegio consultivo tecnico, *435* – 2.12. Verifiche antimafia, *435* – 3. Le semplificazioni nel decreto PNRR 31 maggio 2021, n. 77, *439* – 3.1. Valutazione ambientale – VIA e VAS (artt. 17-29 d. l. 77/2021), *439* – 3.1.1. Art. 17: Commissione tecnica VIA per i progetti PNRR-PNIEC, *439* – 3.1.2. Opere e infrastrutture strategiche per la realizzazione del PNRR e del PNIEC, *440* – 3.1.3. Disposizioni relative al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e consultazione preventiva, *440* – 3.1.4. Nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale e disposizioni speciali per gli interventi PNRR-PNIEC, *441* – 3.1.5. Avvio del procedimento di VIA e consultazione del pubblico, *441* – 3.1.6. Nuova disciplina in materia di provvedimento unico ambientale, *441* – 3.1.7. Fase preliminare al provvedimento autorizzatorio unico regionale, *442* – 3.1.8. Provvedimento autorizzatorio unico regionale, *442* – 3.1.9. Determinazione dell'autorità competente in materia di VIA e preavviso di rigetto, *442* – 3.1.10. Monitoraggio delle condizioni ambientali contenute nel provvedimento di VIA, *442* – 3.1.11. Interpello ambientale, *443* – 3.1.12. Modifica della disciplina concernente la valutazione ambientale strategica, *443* – 3.1.13. Soprintendenza speciale per il PNRR e ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR, *443* – 3.2. Procedura speciale per alcuni progetti

PNRR, *443* – 3.3. Il regime degli appalti (modifiche al d.lgs. 50/2016, nonché alla disciplina derogatoria prevista nel d. l. 16 luglio 2020, n. 76 e nel d. l. 18 aprile 2019, n. 32), *444* – 3.3.1. Semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici del PNRR e PNC, *444* – 3.3.2. Il subappalto, *446* – 3.3.3. Semplificazioni in materia di esecuzioni dei contratti pubblici, *447* – 3.3.4. Modifiche al decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, *448* – 3.3.5. Modifiche al decreto legge 18 aprile 2019, n. 32 e prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti, *448* – 3.3.6. Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici, *448* – 3.3.7. Estensione dell'Anagrafe antimafia degli esecutori agli interventi per la ricostruzione nei comuni interessati dagli eventi sismici del mese di aprile 2009 nella regione Abruzzo, *448* – 3.4. Modifiche alla legge 241/1990 (artt. 61-63), *449* – 3.4.1. Modifiche alla disciplina del potere sostitutivo, *449* – 3.4.2. Modifiche alla disciplina del silenzio assenso, *449* – 3.4.3. Annullamento d'ufficio, *450* – 4. Uno sguardo al decreto17 maggio 2022 n. 50 c.d. "decreto aiuti", *450* – 5. Rinvio al programma "Dieci anni per trasformare l'Italia", *450*

# Avvertenza

Il presente Manuale è dedicato, in via principale, agli studenti dei corsi giuridici del Politecnico di Milano ed è frutto del contributo di diversi docenti e autori.

*Francesco Basile*, avvocato amministrativista, dottore di ricerca in Diritto urbanistico e dell'ambiente, ricercatore confermato nel Politecnico di Milano, è autore della Parte sesta.

*Antonio Chierichetti*, avvocato amministrativista, più volte professore a contratto di Diritto amministrativo nel Politecnico di Milano, è autore del capitolo II della Parte terza.

*Fabrizio Esposito*, avvocato amministrativista, collabora dal 2019 alle attività didattiche del laboratorio di Milano ed è autore, con Pierluigi Mantini, della Parte settima.

*Costantino Ruscigno*, avvocato amministrativista, specializzato in Scienze amministrative, professore a contratto nel Politecnico di Milano, sede di Lecco, è autore del capitolo II della Parte prima.

*Valentina Sessa*, avvocato amministrativista, abilitata di prima fascia in Diritto amministrativo, ricercatrice e docente a contratto anche presso il Politecnico di Milano, è autrice del capitolo III della Parte quarta.

*Pierluigi Mantini*, curatore del Manuale, è autore dei restanti capitoli.

Parte sesta

# Nozioni e principi di diritto dell'ambiente

# I

# Ambiente: nozione e confini

Sommario: 1. Nascita ed evoluzione della tutela dell'ambiente – 2. La nozione di ambiente ed i confini della materia – 2.1. L'ambiente come materia unitaria – 2.2. La nozione di ambiente nel diritto positivo – 2.3. Le concezioni "antropocentrica" ed "ecocentrica" – 2.4. I confini della materia – 3. Il diritto pubblico dell'ambiente.

## 1. Nascita ed evoluzione della tutela dell'ambiente

Le tematiche relative alla tutela dell'ambiente hanno assunto oramai un rilievo fondamentale nelle politiche pubbliche sia a livello nazionale che internazionale compiendo un ulteriore salto di qualità con la *transizione ecologica*[1] che rappresenta l'obiettivo ambizioso delle comunità europea e nazionale già da molti anni.

La transizione ecologica costituisce una delle missioni comprese nel programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[2] predisposto per l'utilizzo dei finanziamenti del *Next Generation UE* avviato dall'Unione per il rilancio economico e sociale dell'Europa dopo la grave crisi determinata dalla pandemia da Covid-19[3].

1. In vista dei profondi cambiamenti che deriveranno dall'esecuzione del Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in occasione della nascita del Governo Draghi, con il decreto legge n. 22 del 2021 convertito nella legge n. 55 del 2021 sono stati modificati la denominazione ed i compiti del Ministero dell'ambiente (ora Ministero della transizione ecologica) ed è stato istituito il Comitato interministeriale della transizione ecologica.

2. Il PNRR dell'Italia è stato approvato dal Consiglio dell'Unione Europea il 6 luglio del 2021 e se ne parla diffusamente nel capitolo IV della presente parte, nonché nella Parte prima.

3. La Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell'UE, hanno concordato un piano di ripresa che aiuterà l'Unione Europea a riparare i danni economici e sociali causati dall'emergenza sanitaria da coronavirus contribuendo a porre le basi per rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale: un investimento sul futuro dell'Europa e degli Stati membri per ripartire dopo l'emergenza da Covid-19. Il *Next Generation UE* è un programma di finanziamento temporaneo da 750 miliardi di euro pensato per stimolare una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa",

L'introduzione esplicita nella Costituzione del concetto di ambiente, avvenuto recentemente con la legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1[4], rappresenta il suggello alla evoluzione, sia sul piano sociale e politico sia su quello giuridico, che ha avuto nel corso dei decenni la tutela dell'ambiente fino a diventare la prospettiva necessaria attraverso cui orientare le politiche pubbliche anche in materie diverse ma pur sempre connesse quali l'economia, il governo del territorio, l'energia.

Nessuna tematica ha avuto uno sviluppo così repentino (e a volte caotico e non sempre coerente) come quella ambientale se solo si pensa che la Costituzione nel 1948 non ne fa cenno richiamando invece quali interessi fondamentali da tutelare il paesaggio, unitamente al patrimonio storico e artistico della nazione, (art. 9), da un lato, e la salute umana (art. 32), dall'altro.

Il concetto di paesaggio utilizzato originariamente nella Carta costituzionale riprendeva la nozione di bellezze naturali contenuta nella legge n. 1497 del 1939 la quale tutelava la natura sul piano estetico ossia nella misura in cui poteva essere considerata come un luogo di particolare pregio e bellezza tale da distinguersi rispetto al territorio circostante e quindi meritevole di tutela volta essenzialmente alla preservazione nella sua entità statica.

Secondo l'opinione dominante, seguita inizialmente anche dalla Corte costituzionale che ha poi modificato tale impostazione ponendo le basi per una interpretazione evoluta e finalistica del concetto di "paesaggio", la natura non era da proteggere né in quanto tale né nel suo insieme ma soltanto come valore esteticamente rilevante (c.d. bellezze naturali) e, quindi, soggetta alla valutazione e al conseguente giudizio dell'uomo nell'interesse del quale la tutela era concepita.

Parimenti incentrate alla tutela della persona e non in una prospettiva ecologica erano le disposizioni normative contenute nella legislazione sanitaria degli anni Trenta del secolo scorso[5] volte a limitare determinati effetti nocivi connessi

volta a garantire la possibilità di far fronte a esigenze impreviste. Si tratta del più grande pacchetto per stimolare l'economia mai finanziato dall'UE strutturato, secondo gli intendimenti della Commissione Europea, per dare sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme e favorire il rilancio dell'economia dell'UE incentivando l'investimento privato. In questo contesto si inserisce Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ossia lo strumento che traccia gli obiettivi, le riforme e gli investimenti che l'Italia intende realizzare grazie all'utilizzo dei fondi europei di *Next Generation EU*, per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e rendere l'Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. (cfr. *ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it*).

4. La legge costituzionale è stata pubblicata nella gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 2022, n. 44 e reca «*modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela ambientale*» (cfr. *infra*, Parte seconda).

5. Testo unico leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

alla produzione industriale, in quanto fonte di pregiudizio per la salute umana, piuttosto che rappresentare una vera tutela dell'ambiente.

Non si trattava (ancora) di normative di natura ambientale, difettando nello specifico la coscienza individuale e collettiva (prima ancora della consapevolezza politica) sulla rilevanza della protezione dell'ambiente che ha assunto forma e contenuto di interesse collettivo soltanto a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso quando, a livello internazionale, viene posta per la prima volta la necessità di fornire una specifica protezione di ordine giuridico rispetto alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali.

Lo sviluppo poderoso della produzione industriale e del commercio, conseguente al secondo conflitto mondiale, ha reso evidente ciò che in realtà è insito nei processi economici ossia la emersione, accanto ai benefici economici non solo per l'imprenditore ma anche per i lavoratori, di effetti negativi di vario tipo che vengono invece sopportati dalla società nel suo complesso.

L'*economia lineare*, fondata sulla filiera «approvvigionamento, produzione, consumo, scarto» determina, infatti, conseguenze negative riconducibili principalmente all'accaparramento delle risorse naturali, alla produzione di rifiuti e all'inquinamento che possono manifestare i propri effetti negativi anche a distanza di molti anni, pregiudicando le aspettative delle nuove generazioni oltre a produrre danni significativi all'ambiente.

Corretta è quindi l'analisi secondo cui i rilievi appena espressi

> accanto alla progressiva consapevolezza della limitatezza delle risorse naturali, hanno determinato un mutamento di atteggiamento culturale che tuttavia non è stato di per sé sufficiente a determinare sensibili cambiamenti sul piano politico, economico e giuridico risultando invece decisive le evoluzioni registratesi, sotto l'incalzare delle varie emergenze ambientali, nella seconda metà del secolo[6].

A partire dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, in Italia come negli altri paesi europei, si è verificato un significativo cambiamento nella coscienza collettiva – non solo sul piano sociale ma anche su quello politico – riguardo alla importanza delle tematiche ecologiche e nella consapevolezza della stretta dipendenza tra la protezione della natura e dell'ambiente e la tutela della persona umana e della sua salute, in particolare.

Il segno del crescente interesse per l'ambiente è storicamente individuato a livello internazionale dalla rilevante e fondamentale "Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano" approvata nella Conferenza di Stoccolma del

6. Mantini P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2006, p. 207.

1972 seguita, dopo pochi anni, dall'avvio nel 1983 dei lavori della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo delle Nazioni unite conclusi nel 1987 con l'approvazione del "Rapporto Bruntland" intitolato "*Our Common Future*" incentrato sullo sviluppo sostenibile in considerazione della necessità del controllo sull'utilizzo delle risorse naturali anche per la salvaguardia delle nuove generazioni.

Anche a livello europeo, in concomitanza con la dichiarazione di Stoccolma, è stato avviato un significativo dibattito sulla necessità di una politica comunitaria in materia di ambiente volta ad orientare i processi economici mediante la programmazione di specifici interventi giungendo ad inserire nei Trattati comunitari, a partire dall'Atto unico europeo del 1987, specifiche disposizioni normative che rappresentano il fondamento delle attività a sostegno dell'ambiente sia sotto il profilo della protezione della salute che della salvaguardia delle risorse naturali e con le quali sono stati introdotti i diversi principi fondamentali tra cui quelli di prevenzione, di "chi inquina paga", dello sviluppo sostenibile e cosi via.

Nel corso degli anni, unitamente alle azioni a sostegno di politiche di protezione dell'ambiente da parte degli Stati membri, numerosi sono stati i provvedimenti normativi europei che hanno introdotto, in particolare, gli strumenti di verifica e controllo degli effetti nocivi sull'ambiente quali la valutazione di impatto ambientale (VIA), la valutazione ambientale strategica (VAS) e l'Autorizzazione integrata ambientale nonché azioni puntali di protezione ambientale quali l'istituzione dei siti di interesse comunitario (SIC) o l'individuazione di obiettivi significativi in tema di rifiuti o di contenimento del consumo di suolo.

L'emergere delle tematiche ambientali nella società e nella politica non poteva non influenzare anche l'interpretazione evolutiva delle norme costituzionali (c.d. diritto vivente) oltre ad aprire la strada all'introduzione di specifiche discipline di tutela soprattutto dall'inquinamento e a protezione della natura.

Riguardo alla nozione di Paesaggio, dottrina e giurisprudenza della Corte costituzionale hanno superato l'interpretazione "estetica", secondo cui l'espressione contenuta nell'art. 9 della Costituzione era stata utilizzata «per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo – di bellezze naturali»[7], per aderire ad una differente concezione più adatta alla esigenza emergente di individuare un riferimento costituzionale per le tematiche ambientali, secondo cui la tutela del paesaggio non si esaurisce soltanto nella salvaguardia delle bellezze naturali ma si estende ad ogni preesistenza naturale (l'intero territorio, la flora e la fauna) in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo.

Dall'abbandono del criterio esclusivamente "estetico-culturale" si passa così

7. Sandulli A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, p. 72.

a ritenere la tutela del paesaggio come tutela della «forma del paese», come plasmata dall'azione della comunità, comprendendo così anche ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolta[8], come confermato dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale che, a partire dalle sentenze n. 239 del 1982 e nn. 39 e 151 del 1986[9], ha ritenuto che l'espressione tutela del paesaggio «stia ad indicare la protezione dei beni di valore estetico-culturale e più in generale ogni elemento attinente alla forma esteriore del territorio»[10].

A livello costituzionale, non essendo prevista in maniera esplicita la tutela dell'ambiente, il concetto di paesaggio è stato interpretato in modo da ricomprendere quello di ambiente e dare quindi fondamento costituzionale a tale materia.

Nonostante ciò, permane una differenza tra i due concetti di paesaggio e ambiente, come emerge dalla definizione e dai contenuti della materia paesaggio contenuti nella legislazione successiva.

Secondo l'art. 131 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 41 (Codice dei beni culturali e del paesaggio),

> per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili.

La tutela del paesaggio, ancorata secondo la dottrina ad una visione antropocentrica quale espressione del diritto dell'uomo al godimento di beni naturali e culturali intesi nella loro valenza propria, non sembra in grado di cogliere pienamente tutte le implicazioni che la tutela dell'ambiente pone anche oltre il mero soddisfacimento di interessi riconducibili alla persona umana.

Si pone, quindi, la necessità di fornire una definizione di ambiente in grado di rappresentare con maggiore completezza i confini della materia ed i necessari rapporti con le materie connesse.

## 2. La nozione di ambiente ed i confini della materia

Come accennato nel paragrafo precedente, l'importanza sempre crescente delle tematiche ambientali ha portato nel corso degli anni ad una significativa implementazione della normativa di tutela ponendo così le fondamentali que-

8. Predieri A., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 503-531.
9. Pubblicate, rispettivamente, in *Foro it.*, 1983, I, p. 2 ss., e 1986, I, p. 2385 ss., 2690 ss.
10. Cfr. Mantini, *op. cit.*

stioni riguardanti la nozione giuridica di ambiente, la definizione dei confini della materia ed i rapporti con le materie connesse o collegate come salute, paesaggio, governo del territorio, iniziativa economica, approvvigionamento energetico, infrastrutture pubbliche, ecc.

Individuare una nozione di ambiente sufficientemente esaustiva sul piano giuridico non è affatto semplice dovendo considerare la molteplicità dei significati che tale termine può assumere: il rischio, pertanto, è quello di utilizzare concetti troppo generici che non riescono a fornire una definizione di ambiente giuridicamente rilevante.

Non è questa la sede per affrontare un'analisi compiuta del dibattito dottrinario sulla nozione di ambiente, essendo sufficiente rilevare che l'ambiente viene oramai considerato come una materia unitaria con principi chiaramente enunciati nel diritto positivo (sebbene connotata da un carattere di trasversalità rispetto alle altre discipline) e può essere invocato come fonte di diritti soggettivi individuali, di interessi diffusi e collettivi e di interessi pubblici rappresentando altresì, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, un "*valore*" costituzionale in grado di orientare, sotto il profilo delle finalità e degli obiettivi, l'azione dei pubblici poteri anche nell'ambito delle discipline connesse.

### *2.1. L'ambiente come materia unitaria*

Nel tentativo di individuare una nozione giuridica di ambiente, occorre considerare che l'interesse ambientale, originariamente confinato alla tutela del diritto soggettivo di proprietà (divieti di immissioni nocive artt. 844 e 890 cod. civ.) o alla tutela della salute individuale o collettiva, assume rilevanza come interesse di natura generale proprio con l'emergere nella coscienza sociale della necessità di protezione sistematica dai danni prodotti alla natura dalle attività umane o in conseguenza dello sfruttamento delle risorse naturali.

L'ambiente inizia così ad avere una valenza autonoma in quanto assume la veste di interesse pubblico proprio della collettività nazionale (e non più quindi come espressione di diritti individuali) e come tale trova legittimazione e tutela da parte della pubblica autorità.

L'attrazione della protezione dell'ambiente nella sfera pubblica non risolve in ogni caso la questione definitoria al punto che si sono confrontati due filoni dottrinari che si distinguevano sul riconoscimento o meno dell'ambiente come materia unitaria: autorevoli autori ritenevano, anche sulla base del diritto positivo all'epoca vigente, che non fosse possibile enucleare una nozione unitaria di ambiente, dovendo invece richiamarsi ad una pluralità di concetti cui l'ambiente poteva essere assimilato.

Il principale fautore della teoria pluralista è stato Massimo Severo Giannini

il quale in un autorevole saggio del 1973[11], sosteneva che la nozione di ambiente, sotto il profilo giuridico, potesse essere esaminata sulla base di tre accezioni differenti:

a) quella culturale e paesaggistica già riconosciuta dall'art. 9 della Costituzione che prevedeva la tutela conservativa di beni individuali;
b) quella igienico sanitaria, costituita dalla tutela dagli inquinamenti con una legislazione che si andava sviluppando mediante norme puntuali in tema di inquinamento atmosferico (legge 615/1966), di inquinamento delle acque (leggi 319/1976 e 650/1979) e sulla protezione dei boschi (legge 47/1975);
c) quella urbanistica o delle trasformazioni territoriali connesse agli insediamenti e alle attività umane.

L'assimilazione dell'ambiente con la materia urbanistica (ora, secondo la definizione utilizzata nella Costituzione, governo del territorio) trovava nel d.P.R. n. 616 del 1977 (ossia il decreto con il quale sono state trasferite le funzioni amministrative dallo Stato alle neo-costituite regioni ordinarie nelle materie attribuite alla competenze di queste ultime) la sua conferma in quanto l'ambiente non è stato distinto dal concetto di urbanistica al punto che l'art. 80 stabiliva che

> le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente

mentre alcune componenti venivano considerate singolarmente (*tutela della natura, delle acque, dell'igiene del suolo, l'inquinamento atmosferico, idrico, termico e acustico, ecc.*) senza procedere ad una sintesi per materia.

Negli anni successivi, in considerazione dell'enorme rilievo assunto dalle tematiche ambientali, sia a livello internazionale che comunitario, si è tuttavia sviluppata una chiara tendenza, non solo sul piano legislativo ma anche giurisprudenziale, volta al superamento delle teorie pluraliste in favore di un concetto unitario di ambiente (connotato da trasversalità nel senso che le tematiche ambientali e le finalità alle stesse sottese possono limitare o indirizzare le finalità specifiche di altre materie) rispetto al quale si possono individuare principi comuni ai diversi beni ed interessi pubblici (acqua, suolo, aria, gestione dei rifiuti, energia, ecc) compresi a vario titolo nella materia.

11. Gannini M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, p. 1 ss.

### *2.2. La nozione di ambiente nel diritto positivo*

La legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, non fornisce una chiara definizione di ambiente: il legislatore ha preferito specificare le competenze del nuovo ministero volte ad

> assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento.

Successivamente, nel decreto legislativo n. 112/1998, emanato in attuazione alla legge delega di trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ed agli enti locali contenuta nella riforma Bassanini (legge n. 59/1997), la materia «protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti», viene tenuta distinta dalle altre pur comprese nel medesimo titolo III ossia «territorio e urbanistica», «risorse idriche e difesa del suolo», «opere pubbliche», «viabilità», «trasporti» e «protezione civile»; pur senza fornire una definizione di ambiente, vengono ricomprese nella predetta categoria le funzioni di carattere generale dirette alla protezione dell'ambiente, della fauna, della flora, di parchi e riserve naturali nonché in materia di inquinamento delle acque, inquinamento acustico, atmosferico, ed elettromagnetico, oltre alla gestione dei rifiuti.

Una svolta nel diritto positivo avviene nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione che inserisce il termine ambiente nell'art. 117 Cost. relativo ai criteri di riparto delle materie tra la potestà legislativa dello Stato e delle regioni a statuto ordinario.

In particolare, il comma 2, lettera *s*), dell'art. 117 attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» mentre ricade, ai sensi del terzo comma, del medesimo art. 117, nella competenza ripartita tra Stato e regioni la «valorizzazione dei beni ambientali».

Prima della citata riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 della Costituzione, la giurisprudenza della Corte costituzionale[12] aveva elaborato l'importante concetto secondo cui l'ambiente non dovesse essere inteso come una semplice "materia" ma piuttosto come un vero e proprio "valore" costituzionale alla cui protezione e affermazione devono concorrere tutti i livelli di governo (compreso quello regionale), nel rispetto tuttavia degli *standard* minimi di tutela stabiliti a livello statale[13].

12. Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002.
13. Mantini, *op. cit*.

Si assiste, sul piano normativo, ad un processo di unificazione all'interno dello stesso contenitore degli interessi che a vario titolo trovano la loro collocazione sul territorio: l'ambiente comincia così ad essere utilizzato come termine generale rivolto ai predetti interessi tra loro collegati da una medesima finalità.

Anche il codice dell'ambiente, introdotto con il decreto legislativo n. 152 del 2006, non si occupa di fornire una definizione giuridica di ambiente, la quale può ricavarsi sia dalla nozione di VIA (Valutazione di impatto ambientale) contenuta nell'art. 4, comma 4, lett. b) del Codice come il «sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici» sia da quella di danno ambientale, contenuta nell'art. 300 del Codice, il quale viene definito come «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto e indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

A livello comunitario, la disposizione che maggiormente compie uno sforzo definitorio è quella contenuta nella direttiva 2011/92/UE nel testo modificato dalla direttiva 2014/52/UE del 16 aprile 2014 in tema di VIA (valutazione di impatto ambientale) nella quale vengono elencati gli elementi che concorrono alla nozione di ambiente ossia:

a) popolazione e salute umana;
b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE;
c) territorio, suolo, acqua, aria e clima;
d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio;
e) interazione tra i fattori precedenti.

Accanto ai tradizionali elementi della disciplina anti inquinamento e sulla tutela della salute quali il territorio, il suolo, l'acqua e l'aria vengono compresi fattori conservativi quali la protezione di biodiversità, habitat, clima, paesaggio e beni culturali ed il clima.

La novità più significativa della predetta definizione riguarda proprio l'ultimo degli elementi considerati ossia la interazione tra i diversi fattori allo scopo di garantirne l'equilibrio.

### *2.3. Le concezioni "antropocentrica" ed "ecocentrica"*

Sul piano dottrinario, si confrontano due concezioni fondamentali[14]: quella *antropocentrica*, che individua nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente l'elemento

14. Mantini, *op. cit*.

centrale nell'essere umano, sia come singolo che come collettività, e quella *ecocentrica* che, invece, attribuisce un valore intrinseco alla tutela della biosfera e dell'equilibrio degli ecosistemi e ciò indipendentemente dall'utilità, diretta o indiretta, che da ciò possa derivare per il benessere umano.

Sebbene il diritto positivo sembri ancora orientato a preferire la prima concezione di ambiente nondimeno si assiste ad un progressivo spostamento verso una visione più aperta che considera la concezione ecologica più adatta a comprendere la complessità delle finalità sottese alle tematiche ambientali.

Se infatti si tiene in considerazione il soddisfacimento delle aspettative e dei bisogni, individuali e collettivi, dell'essere umano si deve necessariamente concludere che la tutela dell'ambiente sia condizionata all'interesse dell'uomo sotto il punto di vista estetico-culturale, economico, sociale e igienico sanitario tralasciando così di dare attenzione e tutela al di fuori dalle situazioni che concorrono al soddisfacimento di tali interessi: il limite della concezione antropocentrica risiede quindi nella visione parziale della nozione di ambiente[15].

Si deve così convenire con chi sostiene che sebbene il valore ambientale non possa essere disgiunto dalla «centralità della persona umana» pienamente inserita all'interno del creato e che interagisce con gli altri esseri viventi e con i fattori ambientali, nondimeno, la logica antropocentrica appare comunque parziale e inadatta nel medio e lungo periodo ad affrontare i problemi riguardanti l'ambiente[16].

Nel tentativo, quindi, di fornire una nozione giuridica di ambiente che sia autonoma (separata quindi dal governo del territorio) e non costituisca lo strumento per tutelare o soddisfare altri diritti (come quello alla salute ed iniziativa economica) o interessi (cultura), appare preferibile convergere verso una nozione ecocentrica di ambiente il quale può essere inteso come «l'equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o sei singoli ecosistemi di riferimento» mentre la tutela dell'ambiente va intesa come tutela dell'equilibrio ecologico «della biosfera o degli ecosistemi considerati»[17].

La nozione di ambiente *ecocentrica* o altrimenti dell'*equilibrio ecologico* non deve però essere posta in alternativa con quella *antropocentrica* nel senso che l'ambiente da considerare non è quello esclusivamente naturale ma quello in cui la persona umana agisce ed opera interagendo con gli altri essere viventi e con la natura. Ciò che viene meno rispetto alle concezioni del passato è la tesi secondo cui

15. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'ambiente è definito come «*l'insieme dei fattori fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute e il benessere degli individui e della collettività*».

16. Luther J., *Antropocentrismo e ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, 4, pp. 673 ss.

17. La tesi riportata e condivisa è ben espressa da Caravita B., Morrone A., *Diritto dell'Ambiente*, Bologna, 2016, p. 31 ss.

l'uomo è legittimamente titolare di una posizione assolutamente dominante rispetto alla natura: non si configura più, sul piano concettuale, un diritto assoluto dell'uomo ad intervenire sulla natura ad eccezione del caso in cui sia dimostrata preventivamente che tale azione possa generare un danno all'ambiente ma piuttosto si afferma la regola generalmente condivisa secondo la quale un intervento umano sull'ambiente è consentito solo se viene dimostrato preventivamente che l'azione non generi un danno, altrimenti tale intento deve ritenersi vietato[18].

La nozione di equilibrio ecologico si è progressivamente diffusa nella giurisprudenza[19] e nella legislazione nazionale.

Significativo di tale indirizzo è la norma dell'art. 452-*quater* c.p. relativamente ai reati ambientali secondo cui integrano la fattispecie di *disastro ambientale* alternativamente: a) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; b) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

La nozione ecocentrica di ambiente appena esaminata ha il pregio di comprendere, in una visione unitaria, le discipline di settore che hanno in comune come finalità la preservazione dell'equilibrio ecologico (tutela dall'inquinamento di aria, acqua e suolo, la disciplina del rumore, dello smaltimento dei rifiuti, dei parchi e delle aree protette) in modo da individuare principi ed istituti giuridici comuni nonché regole applicabili uniformemente agli strumenti tipici della materia come i piani, i programmi, le autorizzazioni, le sanzioni.

### *2.4. I confini della materia*

L'ulteriore conseguenza della individuazione di una nozione unitaria di ambiente consiste nel ritenere estranee alla materia quelle discipline (agricoltura, paesaggio, governo del territorio, tutela della salute) che, seppur connesse ed interdipendenti con l'ambiente, presentano finalità diverse quali sono quelle di gestione del territorio, culturali, economiche e di tutela della salute.

I rapporti tra la materia ambiente e le altre discipline "confinanti" assume par-

18. Caravita, Morrone, *op. cit*., p. 35.

19. Interessante la decisione nella quale la Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che «*in materia ambientale, al fine della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno da parte dello Stato e degli enti territoriali minori non si richiede che questi abbiano affrontato spese per riparare il danno o che abbiano subito una perdita economica, atteso che la considerazione secondo la quale il diritto al risarcimento sorgerebbe soltanto a seguito della perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, risulta superata dalla funzione di tutela della collettività e delle comunità presenti nell'ambito territoriale di tali enti, nonché dalla esistenza di interessi all'equilibrio ecologico, biologico e sociologico del territorio che fanno capo ai predetti*» (cfr. Cass., sez. III, sent. n. 22539 del 2002).

ticolare rilievo anche per la individuazione delle competenze legislative tra Stato e regioni e di quelle amministrative tra gli enti della pubblica amministrazione.

L'evoluzione del diritto dell'ambiente come disciplina scientifica autonoma con principi, istituti e regole proprie pone inevitabilmente il tema dei rapporti con le altre discipline considerate vicine in considerazione della più volte richiamata natura trasversale della materia e del rilievo della tutela ambientale come valore costituzionalmente protetto.

L'ambiente viene comunemente considerato non solo come una materia con i propri principi ed i propri istituti ma anche come una materia trasversale nel senso che, data l'importanza che assume sia nell'ordinamento nazionale sia in quelli europeo e internazionale, le finalità e gli obiettivi dell'azione ambientale possano influenzare metodi e finalità delle materie con le quali risulta connesso (cfr. *infra*, *Ambiente e valore costituzionale*).

Dalle teorie pluraliste che individuavano l'ambiente per sottrazione rispetto alle altre materie si è passati ad una *materia-contenitore* ove trovano spazio e tutela molteplici interessi ed obiettivi di protezione giuridica riconducibili all'ambiente arrivando a condizionare o addirittura assorbire (entro certi limiti e per oggetti ben definiti) le materie che si occupano del territorio, della salute umana, della vita degli esseri viventi.

La tutela dell'ambiente è divenuta una specifica finalità cui orientare, attraverso il bilanciamento dei valori, gli obiettivi delle altre materie.

La necessità principale connessa alla definizione dei confini della materia ambiente rispetto alle altre discipline riguarda il riparto di competenze tanto sul piano legislativo, ossia se vi sia la competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente) o concorrente di Stato e regioni (valorizzazione dei beni ambientali, governo del territorio, salute, ecc) tanto sul piano amministrativo per individuare le competenze di Stato, regioni ed enti locali.

Le materie rispetto alle quali i confini potrebbero apparire meno definiti sono il governo del territorio, il paesaggio e la salute oltre alle biotecnologie mentre il tema dell'energia, soprattutto dopo l'avvio della transizione ecologica, appare sempre più inserita nella materia ambientale nonostante gli indubbi risvolti economici.

Il *governo del territorio* (denominazione assunta con la riforma costituzionale del titolo V nel 2001 che ha compreso e sostituito quella di urbanistica), è la materia che si occupa del governo degli usi e della gestione del territorio attraverso strumenti quali la pianificazione urbanistica e territoriale, le forme di controllo delle attività edilizia, gli accordi tra enti pubblici e tra enti e privati per la ottimale e condivisa trasformazione del territorio.

La disciplina ambientale rappresenta in genere un vincolo alle scelte di governo del territorio in modo tale che gli obiettivi da perseguire siano coerenti con le finalità di protezione ambientale, come avviene da ultimo con le misure di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo da urbanizzare.

Si è già trattato nei precedenti paragrafi della materia tutela del paesaggio e della evoluzione che la stessa ha avuto nella fase precedente al riconoscimento dell'autonomia della materia ambientale.

Nonostante non sia possibile identificare completamente la materia del paesaggio con quella ambientale, essendo quest'ultima incentrata sulla tutela in sé dell'equilibrio ecologico mentre la tutela del paesaggio rimanda necessariamente alla forma che il paesaggio stesso assume indipendentemente dagli aspetti estetico culturali (c.d. "Forma Paese"), la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato con enfasi la saldatura tra queste due materie[20].

Dovendo quindi considerare paesaggio e ambiente discipline che insistono sullo stesso bene (il territorio nel suo aspetto) la necessità di coordinamento è evidente così come risulta chiara la scelta del legislatore costituzionale del 2001 di tenere distinta la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* (entro cui è compreso il paesaggio), unitariamente considerati dall'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione come "materia" affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, dalla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, affidata dal secondo comma del medesimo art. 117, alla legislazione concorrente di Stato e regioni ordinarie.

Si tratta di due differenti interessi pubblici i quali sono affidati alla competenza di soggetti istituzionali diversi che necessitano quindi dell'opportuno coordinamento.

Non c'è dubbio che la materia che presenta maggiori affinità e aspetti comuni con l'ambiente sia la *tutela della salute* come evidenziato dalla creazione giurisprudenziale del diritto soggettivo ad un ambiente salubre, il quale comprende la tutela di tutte «le attività che possono importare in via mediata pericolo o danno alla salute di una generalità indeterminata di persone»[21].

Per molto tempo la stessa legislazione ha mantenuto all'interno del Servizio sanitario nazionale (legge n. 833 del 1976) sia la determinazione degli standard ambientali sia il sistema dei controlli: le competenze residue delle aziende sanitarie locali sono state mantenute anche dopo l'istituzione del Ministero dell'Ambiente creando non poche disfunzioni rispetto all'efficienza dell'azione amministrativa in materia ambientale.

Nonostante gli innegabili punti di contatto tra le due predette materie, riconducibili alla ovvia considerazione che una efficace tutela della salute umana non può prescindere da efficaci azioni di natura preventiva in materia ambientale

20. Con la sentenza n. 367 del 2007, la Corte costituzionale ha affermato che «*il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo*» con la conseguenza che risulta necessaria una considerazione unitaria dei due aspetti.

21. Baldassarre A., *Diritti sociali*, in Aa.Vv., *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1989, vol XI.

(come è nel caso della tutela dall' inquinamento), rimane una sostanziale differenza tra le due materie che riguarda l'oggetto della tutela.

Se ci si sofferma infatti sull'oggetto della tutela, si può evidenziare che salute e ambiente siano materie chiaramente diverse: la salute riguarda la tutela della integrità psicofisica della persona umana sia singolarmente che collettivamente mentre l'ambiente si occupa della tutela dell'equilibrio dell'ecosistema in sé senza che la finalità di protezione dell'uomo sia considerata predominante (sebbene rilevante in quanto l'uomo è parte degli ecosistemi).

## 3. Il diritto pubblico dell'ambiente

Sulla base della nozione di ambiente considerata nei paragrafi precedenti, si può evidenziare come il diritto dell'ambiente sia una disciplina rientrante a pieno titolo tra quelle comprese nel diritto pubblico essendo ciò il risultato della evoluzione avvenuta nella società che ha portato alla affermazione della tutela dell'ambiente quale interesse pubblico affidato alla cura dei pubblici poteri.

L'ambiente come bene giuridico, secondo l'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza della Cassazione, trova il suo fondamento direttamente nella Costituzione considerata in senso dinamico come fonte principale del diritto vigente e vivente e quindi in grado di comprendere i cambiamenti e le evoluzioni della società nell'ambito della evoluzione interpretativa dei principi contenuti nella Costituzione medesima[22].

Parimenti importante nella prospettiva della indagine sulla natura del bene giuridico ambiente è la affermazione in giurisprudenza[23] del principio secondo

22. Secondo la sentenza della Cassazione civile n. 1087 del 1998 (e, in senso conforme, Cass. civ. n. 5650 del 1996), la tutela dell'ambiente doveva essere rinvenuta, mediante la lettura combinata di un complesso di disposizioni costituzionali, tra cui l'art. 2 sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, l'art. 3 sul principio di uguaglianza tra cittadini, l'art. 9 sulla tutela del paesaggio inteso come "forma Paese", l'art. 41 sulla libertà di iniziativa economica e l'art. 42 sulla tutela della proprietà privata (ponendo, relativamente a questi due ultimi articoli il tema delle limitazioni per favorirne la funzione sociale), che concernono a vario titolo l'individuo e la collettività nel suo "habitat" economico, sociale, ambientale, rilevando come tali disposizioni primarie elevano l'ambiente ad interesse pubblico fondamentale, primario e assoluto, imponendo di conseguenza allo Stato un'adeguata predisposizione di mezzi di tutela, per le vie legali, amministrative e giudiziarie. La Cassazione arriva a riconoscere come – ancor prima della legge del 1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente – la Costituzione italiana e la norma generale dell'art. 2043 c.c. sulla responsabilità per il danno ingiusto arrecato ad altri fossero in grado di fornire all'ambiente una tutela organica e piena, di cui era già allora espressione la legittimazione attiva degli enti territoriali direttamente danneggiati, in quanto rappresentativi della collettività organizzata lesa in un suo bene, di natura primaria ed assoluta.

23. Cfr. Cassazione civile sentenza n. 25010 del 2008 e Cassazione penale, sentenza n. 3852 del 1990).

cui la compromissione dell'ambiente trascende il mero pregiudizio patrimoniale derivato ai singoli beni che lo compongono, atteso che viene ad essere toccato il bene pubblico, comprensivo dell'assetto del territorio, della ricchezza di risorse naturali, del paesaggio (come valore estetico e culturale e come condizione di vita salubre in tutte le sue componenti) giungendo ad affermare che il risarcimento è dovuto per la lesione dell'ambiente in quanto tale trattandosi di un "valore pubblico immateriale primario e assoluto" garantito dalla Costituzione al fine di tutelare l'individuo e la collettività[24].

Il passaggio da un diritto dell'uomo ad un ambiente salubre in cui vivere ad un diritto dell'ambiente da intendere come l'insieme di regole volte alla protezione della biosfera come elemento in sé e non solo in quanto fruibile da parte della persona umana rappresenta la evoluzione più significativa sul piano giuridico, senza peraltro negare la sussistenza nell'ordinamento in capo al singolo individuo di un diritto soggettivo a non veder pregiudicata la propria integrità fisica o psichica – anche in rapporto alla vita associata, secondo quanto previsto dall'art. 2 della Costituzione – in conseguenza di azioni nocive per l'ambiente.

Il diritto all'ambiente salubre si fonda sul riconoscimento da parte della Corte di Cassazione[25] di una facoltà giuridicamente tutelata in capo ad ogni individuo di pretendere sia dagli altri individui sia dalla collettività di poter vivere nella società senza subire alcun pregiudizio alla salute derivante da azioni che possano danneggiare l'ambiente e, quindi, la salute umana.

Questa teoria concepisce il diritto all'ambiente salubre come un vero e proprio diritto soggettivo azionabile sia di fronte a privati che pregiudichino con le loro azioni l'ambiente ma anche nei confronti della pubblica amministrazione in caso di inerzia o di cattivo esercizio dei poteri pubblicistici attribuiti dalla legge allo scopo di tutelare l'ambiente.

I limiti della predetta impostazione risiedono nella natura della tutela dell'ambiente che viene in risalto in quanto direttamente connessa con la violazione del diritto alla salute, pur inteso in senso ampio, ma escludendo tutte quelle situazioni che richiedono forme di tutela che non consentono l'azionabilità individuale della tutela in quanto non implicano un danno diretto alla salute come è nel caso delle tematiche relative alla protezione delle risorse naturali del pianeta.

In altri termini, il diritto all'ambiente salubre veniva configurato come un diritto assoluto e quindi insopprimibile anche da parte della Pubblica Amministrazione quando agisce per la tutela degli interessi pubblici: tale impostazione non sorretta adeguatamente sul piano costituzionale[26], può configurarsi soltanto

24. Cfr. Cassazione civile sentenza n. 10118 del 2008 in tema di risarcimento conseguente a danno ambientale.

25. Cassazione, Sezioni Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172.

26. Non esisteva al tempo della sentenza delle Sezioni Unite e non esiste tutt'ora in Costituzio-

nell'ipotesi in cui il danno all'ambiente sia conseguenza diretta del danno alla salute dell'individuo il quale può agire anche nei confronti della Pubblica Amministrazione a tutela del diritto all'integrità fisica e psichica tutelato dall'art. 32 della carta costituzionale.

Il diritto soggettivo all'ambiente salubre non esaurisce, quindi, il contenuto insito nel concetto di ambiente in quanto non riesce a fornire adeguate forme di tutela a tutto ciò che non è riconducibile alla persona: da qui lo sviluppo di elaborazioni volte ad affermare la tutela dell'ambiente nella sua dimensione oggettiva con il conseguente emergere della consapevolezza nella società prima ancora che nel diritto della esistenza di un interesse comune a tutti alla protezione dell'ambiente e alla salvaguardia degli ecosistemi, indipendentemente dalla protezione della salute individuale e collettiva: l'esistenza di tale interesse nella comunità è il necessario presupposto affinché l'ambiente e la sua tutela diventi un interesse pubblico affidato alla cura dello Stato e degli altri enti pubblici.

In questa prospettiva, l'ambiente è stato anche considerato come un *bene comune* o *bene collettivo* da intendere in senso oggettivo come bene a fruizione collettiva nel senso che, indipendentemente dalla titolarità pubblica o privata del bene, si afferma la sussistenza di un interesse della collettività alla tutela dell'ambiente la quale si può sostanziare o mediante l'attribuzione allo Stato della titolarità di un determinato bene (acqua, foreste, beni demaniali, ecc.) o attraverso l'esercizio di poteri di controllo e protezione rispetto ad attività potenzialmente dannose (interesse pubblico) ma anche attribuendo alle comunità interessate da interventi lesivi dell'ambiente o ai singoli riuniti in associazioni che hanno nel loro statuto la specifica finalità di tutela ambientale (c.d. enti esponenziali di interessi diffusi) la facoltà di agire, sia in sede giurisdizionale sia in sede amministrativa, per la tutela di un interesse collettivo.

Il riconoscimento dell'ambiente come bene comune ed il corrispondente interesse pubblico alla tutela dell'ambiente consentono, in aggiunta al diritto soggettivo all'ambiente salubre attribuito alla persona umana intesa sia come singolo sia come collettività, di allargare l'orizzonte e concepire l'ambiente non solo nella prospettiva della persona ma nella sua oggettività: la tutela dell'ambiente prescinde quindi da un interesse diretto al mantenimento dell'integrità fisica della persona per estendersi alla protezione delle ulteriori forme di vita ed alla salvaguardia delle risorse naturali.

Il diritto dell'ambiente è quindi una materia rientrante nell'ambito della più ampia categoria del diritto pubblico essendo specificamente rivolto alla tutela di

ne un diritto soggettivo perfetto all'ambiente salubre assimilabile ad un diritto di libertà classica (libertà personale, alla segretezza della corrispondenza, al domicilio, ecc) e come tale sopprimibile solo a determinate condizioni previste direttamente dalla Costituzione e solo con l'intervento dell'Autorità giudiziaria neanche dalla Pubblica Amministrazione.

un interesse pubblico in tal senso esplicitamente enunciato nella Costituzione e nelle leggi.

La recente riforma costituzionale ha suggellato il passaggio verso una tutela pubblicistica dell'ambiente esplicitata nella nuova formulazione dell'art. 9 secondo cui la «*Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*».

Gli strumenti autoritativi tipici del diritto pubblico non paiono però sufficienti al perseguimento degli obiettivi ambizioni che si pongono in materia ambientale e ciò per una serie di ragioni.

In primo luogo, gli strumenti tipici di uno Stato nazionale, pur nella loro importanza, non sono sufficienti alla gestione di un fenomeno che ha inevitabilmente implicazioni di natura internazionale soprattutto per quanto concerne la lotta al cambiamento climatico ed all'inquinamento atmosferico.

In secondo luogo, i tipici strumenti autoritativi (autorizzazione, pianificazione, programmazione, controlli e sanzioni) non riescono da soli a raggiungere obiettivi ambiziosi come il transito verso l'economia circolare o la società del riciclaggio essendo invece necessaria la collaborazione dei soggetti privati ed economici mediante misure incentivanti principalmente sul piano fiscale o finanziario.

In tale prospettiva, l'azione dell'Europa con il programma di aiuti del *Next Generation UE* e gli investimenti connessi al PNRR assumono una importanza strategica in quanto rappresentano un'occasione irripetibile verso la transizione ecologica che rappresenta la sfida più importante degli ultimi anni.

# II

# La disciplina costituzionale dell'ambiente

Sommario: 1. L'ambiente nella Costituzione – 2. Ambiente come valore costituzionale – 3. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione – 4. L'ambiente ed il bilanciamento con altri valori costituzionali – 5. Le competenze legislative e amministrative in materia ambientale – 5.1. Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente nell'art. 117 della Costituzione – 5.2. Il riparto delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza fissato dall'art. 118 della Costituzione – 5.3. Il principio di leale collaborazione tra enti pubblici nell'esercizio delle funzioni attribuite.

## 1. L'ambiente nella Costituzione

Come accennato nella Parte prima, fino alla riforma del 2001 del titolo V della parte seconda, la Costituzione non conteneva nessuna disposizione che facesse riferimento espresso all'ambiente ma ciò non ha impedito, nel corso dei decenni successivi a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, che si arrivasse a dare, soprattutto ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, la giusta copertura costituzionale alle tematiche ambientali fino ad arrivare con la legge n. 1 del 2022 alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione con la quale la tutela dell'ambiente ha ottenuto il corretto riconoscimento.

Tale riforma non rappresenta una novità assoluta nell'ordinamento italiano né ha una portata rivoluzionaria, semmai è il giusto adeguamento della carta costituzionale alla evoluzione culturale, sociale e politica delle tematiche ambientali che avevano già determinato, in adempimento degli obblighi internazionali e di quelli conseguenti alla appartenenza all'Unione Europea, il recepimento da parte del legislatore nazionale dei principi e degli istituti del diritto dell'ambiente.

In ogni caso, la riforma è del tutto positiva in quanto consente all'Italia di allineare il dettato costituzionale a quello degli altri paesi occidentali.

## 2. Ambiente come valore costituzionale

Prima della riforma del 2022, l'elaborazione dottrinaria e giurisprudenziale era giunta, in via interpretativa, a considerare comunque l'ambiente come un valore costituzionale primario influenzando così la riforma e costituendo, ancora oggi, il quadro generale entro cui interpretare la novella degli art. 9 e 41 della Costituzione.

Come accennato in precedenza, solo in seguito alla riforma del titolo V della parte seconda del 2001, è stato introdotto il riferimento all'ambiente ma esclusivamente come materia nell'ambito del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, senza prevedere il contenuto minimo di tale bene giuridico.

Tuttavia, la Corte costituzionale aveva da tempo riconosciuto in via pretoria la natura di valore costituzionale primario all'ambiente – nel senso di attribuire agli interessi afferenti all'ambiente la stessa natura dei valori fondanti il patto costituzionale – in modo che potesse essere considerato uno degli elementi fondamentali che connotano i valori di una società in un dato momento storico (come avviene per il principio democratico o come per le libertà fondamentali)[1].

Il percorso evolutivo seguito dalla Corte costituzionale è interessante per comprendere che l'ambiente non è assimilabile alle altre discipline giuridiche in quanto assume di volta in volta connotati e contorni estesi e trasversali al punto da orientare altre discipline o condizionarne azioni e fini[2].

La mancanza di un riferimento costituzionale esplicito all'ambiente venne colmato innanzitutto richiamando in via interpretativa altre norme costituzionali ed enucleando da queste gli elementi per fondare il rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente.

1. Cfr. Caravita B., Morrone A., *Ambiente e Costituzione*, in *Diritto dell'ambiente*, p. 34 ss.

2. Senza avere la pretesa di ripercorrere in questa sede il lungo e articolato cammino della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, ci si può limitare a ricordare che il primo riferimento esplicito all'ambiente si rinviene nella sentenza n. 79 del 1971 relativa alla legge istitutiva del Parco dello Stelvio. Negli anni successivi vi fu una progressiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale: l'ambiente venne ritenuto un bene rilevante costituzionalmente (Corte cost. ordinanza n. 184 del 1983); la nozione di paesaggio fu interpretata in modo estensivo fino a ricomprendervi l'intero habitat dell'uomo (territorio, flora e fauna; Corte cost. sentenza n. 39 del 1986); il paesaggio e l'ambiente vennero poi accomunati nell'affermazione che il patrimonio paesaggistico ed ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (Corte cost. sentenza n. 167 del 1987); la tutela dell'ambiente venne anche accostata alla tutela della salute, rientranti entrambe tra i valori costituzionali primari (artt. 9 e 32 Cost.; Corte cost., sentenza n. 210 del 1987); l'ambiente venne qualificato come «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività» (Corte cost., sentenze n. 617 del 1987; n. 641 del 1987 e n. 1031 del 1988); è stata così abbandonata la vecchia ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazioni giuridiche soggettive e riconosciuto il carattere poli-dimensionale del bene ambiente, cui si ricollegano una pluralità di interessi non solo meramente naturalistici o sanitari, ma anche culturali, educativi, ricreativi (Corte cost. sentenze n. 302 e n. 356 del 1994).

Con riferimento all'art. 9, la nozione di "paesaggio" subì una evoluzione dalla accezione estetico culturale, in forza della quale l'espressione utilizzata stava ad indicare esclusivamente la generalità di quei beni definibili come "bellezze naturali", a quella maggiormente idonea a comprendere anche ambiti di tutela ulteriori al punto da comprendere le preesistenze naturali quali l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive e agisce l'uomo indipendentemente dalla presenza o meno di luoghi o beni qualificabili come bellezze naturali.

Dall'abbandono del criterio esclusivamente "*estetico-culturale*" si passa così a ritenere la tutela del paesaggio come tutela della "*forma del paese*", come plasmata dall'azione della comunità, comprendendo così anche ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolta in modo tale che l'espressione tutela del paesaggio stia ad indicare più in generale la protezione di ogni elemento attinente alla forma esteriore del territorio[3].

L'ulteriore richiamo fu all'art. 32 della Costituzione riguardante il bene "salute" quale fondamento di un diritto dell'uomo ad un ambiente salubre.

L'ulteriore passaggio interpretativo fondamentale fu quello di qualificare l'ambiente con valore costituzionalmente protetto tale da costituire il riferimento per la valutazione di legalità costituzionale delle fonti normative primarie.

L'affermazione definitiva dell'ambiente come valore costituzionale si è avuta a seguito della riforma del tutolo V della parte seconda della Costituzione come rileva la sentenza della Corte n. 407 del 2002 nella quale si afferma che l'ambiente è un "valore trasversale" che «investe e si intreccia inesplicabilmente con altri interessi e competenze» contenute in altre discipline giuridiche al punto che risulta ineludibile che la tutela dell'ambiente debba essere oggetto di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale e come tale affidata alla cura dello Stato

3. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 179 del 2019, ha richiamato il «*processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale. In questa prospettiva la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio*», aggiunge la sentenza n. 71 del 2020 – la quale sottolinea altresì che «*la tutela paesistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale*». Del resto, la stretta correlazione tra la tutela del paesaggio e quella dell'ambiente nelle sue molteplici forme è sempre più confermata dalle azioni a livello comunitario. La Convenzione europea del paesaggio (adottata a Strasburgo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006), secondo la quale «*il concetto di tutela collega indissolubilmente la gestione del territorio all'apporto delle popolazioni*» con la chiara conseguenza che «*il passaggio da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati*».

senza escludere azioni e competenze di altri soggetti (regioni ed enti locali, in particolare) ma pur sempre nell'ambito di un quadro normativo affidato alla cura dello Stato[4].

Il significato di valore trasversale appena esaminato viene chiarito dalla stessa Corte nel definire l'ambiente

> un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti [con la conseguenza che] accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati[5].

Il riferimento al concetto di «valore costituzionale» operato dalla Corte non soltanto ha consentito di prescindere dalla presenza di un esplicito riferimento all'ambiente per affermarne il rilievo costituzionale ma ha permesso di riconoscerne la natura di bene fondamentale sottraendolo alle categorie riduttive del diritto soggettivo o del dovere costituzionale.

Come rilevato correttamente da alcuni autori, nel concetto di valore costituzionale «può leggersi una formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili»[6].

Così, accanto alle situazioni soggettive azionabili davanti agli organi giurisdizionali per la tutela di interessi del singolo di volta azionabili (diritto alla salute, diritto ad un ambiente salubre, diritto alle informazioni, ecc.), inidonee ad esaurire tutte le ipotetiche forme di tutela per il conseguimento di risultati apprezzabili (si pensi alle tematiche relative all'inquinamento o al cambiamento climatico che si esprimono addirittura a livello internazionale), si pongono doveri di protezione dell'ambiente che impegnano la Repubblica (e, quindi, non solo lo Stato ma anche tutti i soggetti pubblici che rientrano in senso lato nella funzione di Governo

4. Come affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 536 del 2002, l'ambiente come valore costituzionale «*non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)*»: ma è proprio in funzione di tale valore che Da un lato dunque, «*in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex articolo 117 della Costituzione*». La disciplina legislativa statale di tutela agisce pertanto come «*limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato*» (Corte cost. sentenza n. 378 del 2007).

5. Corte cost. sentenza n. 378 del 2007.

6. Cfr. Caravita, Morrone, *op. cit.*, p. 36.

come Regioni, enti locali ed altri enti ed organismi pubblici) ma anche i cittadini sia come singoli sia nelle formazioni sociali cui appartengono per il perseguimento di un obiettivo comune ossia la protezione di un bene fondamentale.

## 3. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione

Sebbene l'affermazione della tutela dell'ambiente come valore fondamentale, ricompreso tra i valori caratterizzanti l'identità della comunità italiana, sia stato inteso come un bene materialmente costituzionale che ha reso di fatto inutile una esplicita nozione inserita nel testo della Costituzione, non si può dubitare che la recente riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione debba essere valutata positivamente avendo reso esplicito il valore della tutela dell'ambiente che ottiene cosi un riconoscimento definitivo.

La riforma ha così aggiunto un terzo comma all'art. 9 in forza del quale (la Repubblica) «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

La novella costituzionale ha introdotto una significativa modifica anche all'art. 41, relativo alla libertà di iniziativa economica, aggiungendo ai limiti già contemplati anche la salute e l'ambiente.

L'attività economica, pertanto, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Il legislatore è tenuto a stabilire i programmi ed i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

L'analisi della riforma costituzionale fa emergere con evidenza l'accento che il legislatore ha voluto porre su due concetti che ben avrebbero potuto essere inclusi nelle più ampie nozioni di ambiente ed ecosistemi.

Il nuovo testo dell'art. 9 pone infatti in evidenza la «protezione della biodiversità» e l'esplicito richiamo *all'interesse delle future generazioni* tra le finalità specifiche della tutela ambientale.

Quanto alla protezione delle biodiversità, il tema ha assunto una valenza politica autonoma rispetto all'ambiente in quanto riguarda, sebbene non in modo esclusivo, il dibattito aperto relativamente all'utilizzo di biotecnologie ed organismi geneticamente modificati (OGM).

Ancora una volta, politiche, strategie e azioni di tutela non possono essere confinate a livello locale ma impongono a qualunque intervento una dimensione sovranazionale, come testimoniato in primo luogo dalla convenzione ONU di Rio de Janeiro sulla Diversità Biologica (1992) la quale definisce la biodiversità

come la varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici in cui vivono, evidenziando che essa include la diversità a livello *genetico*, di *specie* e di *ecosistema*[7].

La *diversità di ecosistema* definisce il *numero* e l'*abbondanza* degli *habitat*, delle comunità viventi e degli ecosistemi all'interno dei quali i diversi organismi vivono e si evolvono.

La *diversità di specie* comprende la *ricchezza* di specie, misurabile in termini di numero delle stesse specie presenti in una determinata zona, o di *frequenza* delle specie, cioè la loro rarità o abbondanza in un territorio o in un *habitat*.

La *diversità genetica* definisce la differenza dei geni all'interno di una determinata specie; essa corrisponde quindi alla totalità del patrimonio genetico a cui contribuiscono tutti gli organismi che popolano la Terra.

Anche l'Unione Europea con le direttive comunitarie n. 1998/81/CE e 2001/18/CE ha posto specifiche regole rivolte agli stati membri sull'impiego confinato e l'immissione nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, a riprova che le tematiche ambientali possono avere possibilità di successo se affrontate in un'ottica necessariamente internazionale.

A livello nazionale, il tema della tutela della biodiversità era già stato considerato dalla legislazione nazionale: la legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato), all'art. 2, comma 1, attribuisce a tale organismo compiti di «vigilanza e controllo dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale, con particolare riferimento alla tutela delle foreste e della biodiversità vegetale e animale» (lettera *d*), nonché di «tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale e vegetale» (lettera *g*), mentre con d.P.R. 17 giugno 2003, n. 261 (Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio), è stata istituita, presso tale Ministero, la Direzione generale per la protezione della natura, con funzioni, tra le altre, di «conoscenza e monitoraggio dello stato della biodiversità, terrestre e marina, con la definizione di linee guida

7. Come riportato dal sito internet dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, «*il termine biodiversità (traduzione dall'inglese* biodiversity*, a sua volta abbreviazione di* biological diversity*) è stato coniato nel 1988 dall'entomologo americano Edward O. Wilson*» e può essere definita come «*la ricchezza di vita sulla terra: i milioni di piante, animali e microrganismi, i geni che essi contengono, i complessi ecosistemi che essi costituiscono nella biosfera. Questa varietà non si riferisce solo alla forma e alla struttura degli esseri viventi, ma include anche la diversità intesa come abbondanza, distribuzione e interazione tra le diverse componenti del sistema. In altre parole, all'interno degli ecosistemi convivono ed interagiscono fra loro sia gli esseri viventi sia le componenti fisiche ed inorganiche, influenzandosi reciprocamente. La biodiversità, quindi, esprime il numero, la varietà e la variabilità degli organismi viventi e come questi varino da un ambiente ad un altro nel corso del tempo*».

di indirizzo e la predisposizione del piano nazionale per la biodiversità» (art. 2, lettera *d*)[8].

La rilevanza che l'interesse delle future generazioni assume verso la tutela ambientale segna un cambiamento epocale nelle politiche globali, almeno nei paesi aderenti ai programmi ed ai protocolli a livello internazionale di tutela dell'ambiente per cui il richiamo espresso contenuto nel nuovo testo dell'art. 9 della Costituzione assume una rilevanza fondamentale sul piano giuridico in quanto impone nelle scelte dei pubblici poteri, da quelle legislative a quelle di governo, la specifica considerazione di tale interesse come qualificante rispetto alle scelte medesime.

Di fronte all'aggressione del bene ambiente operato da un sistema economico globale sempre più alla ricerca di materie prime per produrre a condizioni economicamente più favorevoli e consentire, attraverso la crescita dei consumi, un incremento dei profitti, le politiche di protezione ambientale rappresentano il limite necessario ad impedire che questo modello di sviluppo possa determinare nel futuro una irrimediabile compromissione non solo delle risorse utilizzabili ma delle stesse condizioni di vita sul pianeta.

Infatti, un aspetto decisivo nelle politiche ambientali è la consapevolezza che le misure di protezione possono avere qualche effetto significativo solo se condivise ed attuate a livello internazionale soprattutto da quei paesi nei quali i sistemi economici sono più aggressivi e tendono per tale motivo a determinare una compromissione indiscriminata del bene ambientale specificamente oggetto di protezione.

L'interesse delle generazioni future si persegue principalmente mediante l'affermazione di uno sviluppo sostenibile[9] che sappia quindi tenere in debita considerazione le modifiche dei modelli economici onde conseguire risultati attraverso le politiche ambientali.

Il Governo italiano, per la prima volta, con la delibera CIPE del 2 agosto 2002[10], n. 57) ha approvato un documento programmatico contenente la strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile, nella quale opportunamente si evidenzia che

8. Il d. lgs. 18 maggio 2001, n. 227 ed il coevo n. 228 (Orientamento e modernizzazione, rispettivamente, del settore forestale e del settore agricolo) contengono un richiamo espresso alle esigenze di tutela della biodiversità, poi affermate anche dal d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), con riferimento all'ubicazione degli impianti di produzione dell'energia elettrica (art. 12, comma 7).

9. Lo sviluppo sostenibile, già inserito nella dichiarazione di Stoccolma del 1972 fu oggetto del rapporto *Our common future* redatto dalla Commissione indipendente sull'ambiente e lo sviluppo istituita dalle Nazioni Unite e presieduta dal norvegese Brundtland ricevendo pieno riconoscimento nella Conferenza dell'ONU su ambiente e sviluppo di Rio (1992).

10. Pubblicata in G.U. 30 ottobre 2002, n. 255, Serie ordinaria n. 205.

> un sistema economico in crescita è sostenibile solo se l'ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento fornite dall'ecosfera[11].

Tali obiettivi, occorre evidenziare, non si perseguono soltanto mediante obblighi e divieti che possono avere efficacia rispetto alle azioni di pericolo certo di inquinamento o danno ambientale ma necessitano di validi meccanismi di incentivazione e disincentivazione, formazione e informazione nonché di programmazione degli interventi volti a favorire il passaggio verso uno sviluppo sostenibile, come è nel caso del PNRR (cfr. *infra*).

L'affermazione a livello costituzionale di un principio di responsabilità intergenerazionale fornisce un quadro giuridico molto rilevante dell'attuale disciplina del diritto dell'ambiente e definisce lo stretto collegamento con lo sviluppo sostenibile che ne rappresenta lo strumento attraverso cui raggiungere l'obiettivo della preservazione delle risorse ambientali per il futuro.

Il collegamento tra questi due valori è reso possibile a livello costituzionale dalle modifiche introdotte all'art. 41 sulla libertà di iniziativa economica la quale, oltre alle limitazioni già note (non essere in contrasto con l'utilità sociale e non arrecare danno alla libertà ed alla dignità umana), non può danneggiare la salute e l'ambiente, come definito dall'art. 9 della Costituzione.

Ma è il secondo comma a porre sul piano giuridico la regola fondamentale al fine di garantire lo sviluppo sostenibile ossia che il legislatore, mediante programmi e controlli, deve stabilire le condizioni affinché l'iniziativa economica pubblica e privata possa essere effettivamenteindirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

L'ulteriore importante novità della legge costituzionale n. 1/2022 riguarda l'introduzione di una riserva di legge statale che disciplini forme e modi della tutela degli animali.

È stato così inserito per la prima volta nella Costituzione l'esplicito riferimento alla protezione degli animali senza però giungere ad inserire l'affermazione degli animali quali "esseri senzienti" come indicato nell'art. 13 del tratto di Lisbona dell'UE.

Come emerge dai lavori parlamentari, la previsione inserita nella Costituzio-

11. Molto interessante sono i tre diversi concetti di sostenibilità enunciati nel documento di programmazione strategica: «*sostenibilità ecologica, la quale "implica che si lasci intatta la stabilità dei processi interni all'ecosfera [...] per un periodo indefinitamente lungo senza bilanci antropici crescenti"; sostenibilità economica, che "comprende alti livelli occupazionali, bassi tassi di inflazione e stabilità nel commercio internazionale"; sostenibilità sociale, che "ha a che fare con l'equità distributiva, con i diritti umani e civili, con lo stato dei bambini, degli adolescenti, delle donne, degli anziani e dei disabili, con l'immigrazione e con i rapporti tra le nazioni*».

ne è stata il frutto di un compromesso tra chi voleva prevedere la qualifica degli animali come esseri senzienti e chi non voleva inserire alcuna norma ritendo che la tutela degli animali fosse già implicita nella nozione di ecosistema e biodiversità.

Sarà il legislatore a predisporre la disciplina concreta affrontando così in modo organico un tema rispetto al quale c'è una forte sensibilità collettività a fronte di una disciplina lacunosa che prevede sanzioni penali nel caso di maltrattamenti sugli animali o discipline episodiche, sovente di carattere secondario, sul benessere animale.

## 4. L'ambiente ed il bilanciamento con altri valori costituzionali

La soluzione dei conflitti tra valori o beni fondamentali costituzionalmente protetti nell'esercizio della funzione legislativa ma anche in quella esecutiva deve avvenire mediante il *bilanciamento degli interessi*, allo scopo di giungere ad una loro composizione che tenga conto della rilevanza degli stessi e dell'interesse che, nel caso di specie, risulti prevalente.

Il valore ambiente è tra quelli che si contrappone maggiormente con altri valori costituzionali e ciò sia per la natura trasversale della materia sia per la potenziale alternatività con altri valori pur sempre meritevoli di tutela (proprietà, iniziativa economica, ecc.).

Il bilanciamento presuppone che la verifica dell'equilibrio avvenga solo tra beni o valori di rango costituzionale[12] dato che, nel caso di conflitto tra beni o interessi riconducibili a valori di livello differente, la preferenza deve essere necessariamente data al bene o valore di rango costituzionale rispetto a quello che non abbia tale specifica copertura e ciò in ragione della naturale preferenza accordata dall'ordinamento ai valori consacrati nella Carta costituzionale.

Il bilanciamento deve, in ogni caso, condurre ad una decisione legislativa o amministrativa (quando sono in gioco, in tale ultimo caso, scelte pienamente discrezionali non predeterminate o vincolate dalla legge) in cui la preferenza accordata al valore preminente deve avvenire senza sacrificio sproporzionato ovvero irragionevole del bene che risulti in concreto di minore rilevanza posto che il bilanciamento non presuppone il sacrificio di uno dei due beni ma il perseguimento di un equilibrio.

L'utilità del richiamo a tale criterio di soluzione dei conflitti risiede nella consapevolezza che il bene ambiente non debba necessariamente prevalere in quanto tale ma, più correttamente, ne devono essere bilanciati gli effetti sugli altri valori costituzionalmente rilevanti.

12. Cfr. Caravita, Morrone, *op. cit*., p. 36 ss.

Il criterio in esame si pone in perfetta sintonia con il concetto di sviluppo sostenibile il quale presuppone che il modello prescelto sia il frutto del componimento di diversi interessi e valori (libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente, ponderato sfruttamento delle risorse naturali nell'ottica della solidarietà intragenerazionale).

Frequentemente, il bilanciamento riguarda il conflitto tra ambiente da un lato e governo del territorio o libertà di iniziativa economica dall'altro, come nel caso oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2016 in merito al giudizio di legittimità costituzionale di alcuni articoli di una legge della regione Puglia relativamente alle procedure amministrative necessarie all'ottenimento dell'autorizzazione ambientale per l'installazione di impianti eolici.

La pronuncia conclude rilevando come la norma regionale impugnata risulti in contrasto, tra gli altri, con l'articolo 41 Costituzione, in quanto, con l'apposizione di particolari termini e decadenze particolarmente stringenti, essa frapponeva un ostacolo non giustificato alla libera iniziativa privata come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale[13].

Un altro esempio riguarda la vicenda dell'ILVA di Taranto, noto stabilimento siderurgico messo sotto sequestro dal Giudice penale a causa delle macroscopiche e reiterate violazioni delle norme di tutela della salute e dell'ambiente.

La Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del decreto legge n. 207 del 2012 (convertito nella legge n. 231 del 2012) con il quale il Governo ed il Parlamento avevano previsto – al fine di arrivare al giusto equilibrio tra la libertà di iniziativa economica e il diritto al lavoro, da un lato, e il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente, dall'altro – il proseguimento dell'attività produttiva alla condizione dello scrupoloso rispetto di una (nuova) autorizzazione integrata ambientale rilasciata dal Ministero dell'ambiente.

La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice penale principalmente per la violazione del diritto alla salute e all'ambiente salubre di lavoratori e dei cittadini di Taranto ritenuto di grado più elevato del diritto al lavoro e alla libertà di iniziativa economica, venne respinta dalla Corte con la sentenza n. 85 del 2013 nella quale ha ritenuto che le norme di legge impugnate costituivano

13. In tale pronuncia, la Corte ha osservato che «*la disciplina dello sfruttamento dell'energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell'espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l'autorizzazione unica finale. Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall'altro determina obiettivamente effetti dilatori sull'iniziativa di sfruttamento dell'energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative. Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici*».

> un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali.

Il tratto saliente della pronuncia riguarda l'affermazione secondo cui l'esplicita indicazione contenuta nel testo della Costituzione della natura «fondamentale» di uno dei diritti in gioco (alla salute, in particolare), non comporta necessariamente la sua automatica prevalenza e ciò in quanto

> tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Nell'esercizio del bilanciamento, conclude la Corte,

> il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

I principi enunciati nella sentenza n. 85 del 2013 sono stati confermati anche dalla successiva giurisprudenza della Corte sempre sul caso Ilva, sebbene la sentenza n. 58 del 2018 avesse dichiarato la incostituzionalità di un successivo decreto legge con il quale era stata prevista una ulteriore proroga dell'attività indipendentemente dall'esecuzione delle misure di risanamento ambientale stabilite dell'autorizzazione integrata.

La sentenza n. 58 de 2018 concludeva nel senso che

> a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti

> che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona[14].

Con questa ultima pronuncia non è stato smentito il principio del bilanciamento enunciato nelle precedenti sentenze ma la Corte, proprio in forza della necessità di garantire ragionevolezza e proporzionalità delle scelte, ha ritenuto eccessivo il *favor* attribuito all'iniziativa economica posto che la tutela del diritto alla salute e dell'ambiente non era stata adeguatamente considerata in quanto la norma di legge salvaguardava l'autorizzazione all'esercizio dell'attività produttiva nell'impianto indipendentemente dallo svolgimento delle attività di bonifica e ripristino ambientale previste.

14. Come si legge nel dossier parlamentare del 7 febbraio 2022 sul progetto di legge A.C. 3156-B relativo alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, con la pronuncia n. 58 del 2018, nel dichiarare costituzionalmente illegittime talune disposizioni volte a consentire la prosecuzione per dodici mesi dell'attività produttiva di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale sottoposti a sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria in relazione a ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, – nella fattispecie l'altoforno "Afo2" ILVA di Taranto – la Corte ravvisava la violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 2, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, nonché dell'articolo 41 secondo comma, Cost. La normativa censurata veniva ritenuta «lungi dal bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti»; essa, bensì, veniva rilevata tale da «privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.)». A tali diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa deve, secondo quanto rilevato dalla Corte, ritenersi inscindibilmente connesso lo stesso diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.), per cui le previsioni legislative oggetto di censura integravano una violazione dei limiti all'attività d'impresa, la quale – sottolinea la Corte – «ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». In tal senso, in base a quanto già enucleato dalla giurisprudenza costituzionale, rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona. Nel caso di specie, il quadro legislativo censurato (dal GIP del Tribunale di Taranto), diversamente da quanto previsto dalla normativa già scrutinata dalla citata sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale, non richiedeva misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori, bensì «subordinava la prosecuzione dell'attività d'impresa esclusivamente alla predisposizione, entro trenta giorni, di un piano, anche provvisorio, formato unilateralmente dalla stessa parte privata colpita dal sequestro, contenente misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, non meglio definite né verificabili nella loro effettiva incidenza».

## 5. Le competenze legislative e amministrative in materia ambientale

L'indagine sui confini della materia ambiente assume particolare rilievo riguardo sia al riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni sia rispetto all'attribuzione delle funzioni ammnistrative tra i diversi enti pubblici territoriali.

### *5.1. Il riparto di competenze legislative in materia di ambiente nell'art. 117 della Costituzione*

In seguito alla riforma del titolo V della parte seconda, l'art. 117 della Costituzione ricomprende *la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, tra le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato mentre *la tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali* sono ricompresi tra le materie di legislazione concorrente, per l'esercizio della quale è riservata allo Stato solo la determinazione dei princìpi fondamentali mentre la disciplina operativa è riservata alle regioni.

La natura di *materia trasversale* attribuita all'ambiente implica, inevitabilmente, interferenze con altre discipline anche se rientranti nella potestà legislativa delle Regioni.

La materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuata nell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione come «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» interferisce, infatti, con materie quali la tutela della salute, la protezione civile, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni ambientali e può presentare elementi di connessione con ulteriori materie, quali l'alimentazione, la ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, tutte attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni.

La stessa interferenza può esserci anche con le materie residuali per le quali l'art. 117, comma 4 Costituzione prevede la competenza legislativa esclusiva delle regioni (in quanto non compresa nei due elenchi precedenti), tra le quali rientrano l'agricoltura e le foreste, il turismo, la caccia e la pesca, le acque minerali e termali, il trasporto locale.

A ciò si aggiunga che la natura di valore costituzionale attribuito all'ambiente consente di riservare allo Stato la facoltà di intervenire per la tutela di tale valore sancendo limiti e vincoli rispetto alla legislazione regionale.

Successivamente alla riforma del 2001, la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 407 del 2002 in materia ambientale, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma regionale della Lombardia che prevedeva limiti più restrittivi in tema di inquinamento atmosferico, escluden-

do la configurabilità di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", qualificando invece l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale tra cui quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela rispetto alla lotta all'inquinamento.

### *5.2. Il riparto delle funzioni amministrative in forza del principio di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza fissato dall'art. 118 Costituzione*

Anche in materia ambientale l'attribuzione delle funzioni amministrative tramite la legge è effettuata in forza dell'art. 118 della Costituzione, introdotto con la riforma costituzionale del 2001 relativa al titolo V della parte seconda, con la quale è stata data conferma e fondamento costituzionale alla c.d. *riforma Bassanini* consistente nel decentramento, semplificazione e riorganizzazione delle funzioni ammnistrative contenuta nella legge delega n. 59 del 1997 e attuata con il decreto legislativo n. 112 del 1998.

L'art. 118 prevede al primo comma che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, vengano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza[15]: in forza di tali principi, le funzioni amministrative spettano generalmente ai Comuni, anche in forma associata, in quanto enti locali di prossimità e quindi, nelle intenzioni del legislatore, in grado di assolvere con maggiore efficacia ai compiti amministrativi rispetto agli interessi ed alle aspettative del cittadino, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, le leggi statali o regionali, in base alle rispettive competenze, non le conferiscano agli enti locali di area vasta (Città metropolitane e Province), alle Regioni o allo Stato per assicurarne l'esercizio unitario.

Tuttavia, il processo di semplificazione è stato, nella materia ambientale, più significativo di quello di decentramento al quale non è stato invero riconosciuto

15. Secondo l'art. 4, comma 3, della legge n. 59/1997: per "sussidiarietà" si intende l'attribuzione delle funzioni amministrative alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime (lett. a); per "adeguatezza" l'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni (lett. g); per "differenziazione" l'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi (lett. h).

grande spazio in quanto sono molteplici le funzioni attribuite ad enti e organi dello Stato rispetto a quelle di regioni, province e comuni.

Il codice dell'ambiente (d. lgs. n. 152/2006) ha espressamente indicato la sussidiarietà e la leale collaborazione tra livelli territoriali di governo come uno dei principi organizzativi delle funzioni in materia di tutela dell'ambiente.

L'art. 3 *ter* del codice dispone, infatti, che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale debba essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private mediante un'adeguata azione ispirata ai principi comunitari in materia ambientale (precauzione, azione preventiva, correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, chi inquina paga) e l'art. 3 *quinquies* del medesimo codice prevede che

> lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.

### *5.3. Il principio di leale collaborazione tra enti pubblici nell'esercizio delle funzioni attribuite*

Il principio di leale collaborazione, sebbene richiamato espressamente dal solo secondo comma dell'art. 120 della Costituzione relativamente alle modalità di esercizio del potere sostitutivo, può essere annoverato tra i principi che la giurisprudenza della Corte costituzionale[16] ha ricavato in via di interpretazione al fine di individuare un criterio che potesse conciliare eventuali posizioni potenzialmente confliggenti nei rapporti Stato-Regioni, anche prima della riforma del titolo V della parte seconda del 2001[17].

16. Cfr., *ex multiis*, le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 1985, n. 214 del 1988, n. 116 del 1994, n. 242 del 1997, n. 43 del 200, n. 285 del 2005, n. 121 del 2010.

17. Sebbene parte della dottrina abbia ritenuto di individuare nella sentenza della Corte costituzionale, sentenza 175 del 1976 (nella quale si afferma che la "competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto contemperamento delle finalità rispettive" il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione (Luciani M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, fasc. 5, p. 1313 ss.) è sicuramente negli anni successivi che la Corte Costituzionale ha individuato con certezza il fondamento costituzionale della leale collaborazione. In particolare, con la sentenza n. 242 del 1997, la Corte definisce in maniera inequivocabile il contenuto di tale principio ancorandolo all'art. 5 della Costituzione stabilendo che «il principio di leale collaborazione deve governare i rapporti fra Stato e Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concor-

La leale collaborazione costituisce pertanto la modalità cui devono attenersi Stato e regioni (ma anche gli altri enti locali quando si tratti dell'esercizio di funzioni amministrative) ogni volta che rispetto ad un determinato provvedimento legislativo siano in gioco le rispettive competenze; la leale collaborazione deve consistere in consultazioni, pareri, intese che devono essere previste nella disciplina del singolo provvedimento legislativo[18] al fine di consentire la efficace partecipazione alle scelte da compiere in sede di applicazione delle leggi eliminando alla radice il potenziale conflitto tra i portatori dei diversi interessi coinvolti.

La cooperazione tra gli enti territoriali per la gestione in sede amministrativa di materie composite e relative a pluralità di interessi, come è quella ambientale, rappresenta pertanto la modalità attraverso cui giungere alla efficace composizione dei predetti interessi.

rano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi [...]. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.) va al di là del mero riparto delle competenze per materia ed opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate».

18. Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2005, n. 285 del 2005 e n. 58 del 2007.

# III

# I principi del diritto dell'ambiente

Sommario: 1. Il diritto internazionale e l'elaborazione dei principi di diritto dell'ambiente – 1.1. Le principali conferenze globali sull'ambiente – 1.1.1. Conferenza intergovernativa sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972) – 1.1.2. Conferenza su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 1992) – 1.1.3. III Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (Kyoto 1997) – 1.1.4. La conferenza sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg, 2002) – 1.1.5. Summit sullo sviluppo sostenibile (New York 2015) – 1.1.6. XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (Parigi 2015) – 1.2. L'efficacia del diritto internazionale dell'ambiente – 1.3. Il ruolo dell'Unione Europea e del diritto comunitario – 2. I principi generali dell'azione ambientale nell'ordinamento nazionale – 2.1. Il principio dell'azione preventiva – 2.2. Il principio di precauzione – 2.3. Il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente – 2.4. Il principio "chi inquina paga" – 3. Il principio fondamentale dello sviluppo sostenibile (e della solidarietà intragenerazionale) – 4. Gli ulteriori principi in materia ambientale a livello internazionale, comunitario e nazionale – 4.1. I principi a livello internazionale – 4.1.1. Il divieto di inquinamento transfrontaliero – 4.1.2. Il principio di cooperazione – 4.1.3. Il principio di informazione – 4.1.4. Il principio di integrazione – 4.2. I principi della politica ambientale dell'Unione Europea – 4.3. Gli ulteriori principi generali previsti dal codice dell'ambiente – 5. I diritti umani e l'ambiente.

## 1. Il diritto internazionale e l'elaborazione dei principi di diritto dell'ambiente

L'indagine sui principi in materia di ambiente deve necessariamente partire dalle elaborazioni compiute in sede internazionale essendo nota l'importanza che ha avuto il dibattito a livello globale a partire dagli anni Settanta del secolo scorso per la maturazione della coscienza culturale, sociale e politica sui temi ambientali.

Convenzionalmente, il momento di avvio del percorso di affermazione dei principi e delle regole in grado di costituire il fondamento dell'ambizioso – ma al tempo stesso necessario – progetto di una *governance* globale sui temi ambientali può essere individuato nella *Conferenza intergovernativa sull'ambiente di Stoccolma*, organizzata dall'ONU nel 1972 allo scopo di coinvolgere e sensibilizzare la comunità internazionale sulle problematiche ambientali e sulla conseguente necessità di approntare idonee politiche, sia a livello internazionale che nazionale, per scongiurare gli effetti negativi prodotti dalle attività umane sul pianeta.

Molto si è fatto a livello internazionale, al punto che la sensibilità ambientale per la tutela degli ecosistemi e del loro equilibrio è divenuto nel tempo patrimonio comune coinvolgendo molti degli Stati economicamente più sviluppati sul piano industriale e commerciale (ossia quelli che maggiormente determinano effetti negativi sull'ambiente) nell'attuazioni delle azioni necessarie al perseguimento degli obiettivi individuati nelle periodiche conferenze mondiali.

Nonostante l'indubbio impegno profuso, i risultati ottenuti sono stati comunque inferiori alle attese e ciò in quanto le politiche ambientali si devono necessariamente confrontare con gli interessi economici dei singoli Stati essendo evidente che le misure più efficaci ai fini della tutela pongono la necessità di costi che in ultima analisi o sono posti a carico delle entità economiche o delle collettività di riferimento: in ogni caso, e ciò vale maggiormente per le economie in via di sviluppo o che devono necessariamente mantenere alti livelli di crescita per garantire la massima occupazione per contrastare miseria e sottosviluppo (come nel caso dell'India), la scelta di garantire adeguate misure di tutela dell'ambiente viene assunta dai singoli Stati operando il necessario bilanciamento con le esigenze di natura economica.

Un discorso a parte merita invece l'area coincidente con l'Unione Europea la quale è in grado di approntare politiche comuni a più stati nazionali garantendo così una maggiore efficacia delle azioni a tutela dell'ambiente: a livello europeo è stata, infatti, avviato già da molto tempo un percorso finalizzato a garantire nell'economia la transizione ecologica ossia l'approdo ad un modello di produzione virtuoso che rispetta l'ambiente minimizzando l'impatto della produzione, del commercio e dell'utilizzo delle risorse energetiche disponibili.

Significativa a livello internazionale è stata nel corso degli ultimi decenni la elaborazione di principi in materia ambientale che si sono progressivamente sviluppati permeando gli ordinamenti nazionali (che li hanno recepiti in quanto contenuti nei trattati o come norme consuetudinarie) e delle organizzazioni giuridiche regionali come l'Unione Europea.

### *1.1. Le principali conferenze globali sull'ambiente*

La necessità di approntare a livello globale forme sempre più avanzate di condivisione delle politiche in materia di tutela ambientale ha favorito, su impulso e con il coordinamento dell'ONU, lo svolgimento di conferenze mondiali sull'ambiente e sul clima dalle quali sono derivate sia dichiarazioni di principi che specifici trattati contenenti impegni al raggiungimento di obiettivi di contenimento di immissioni ed inquinamento.

Di seguito vengono riportate le più importanti conferenze mondiali, indette dall'ONU, cui ancora oggi si fa ampiamente riferimento.

### 1.1.1. Conferenza intergovernativa sull'ambiente umano (*Stoccolma, 1972*)

Rappresenta l'avvio del percorso volto a creare le basi per il coordinamento a livello internazionale delle politiche di protezione dell'ambiente.

Sebbene la dichiarazione di Stoccolma non fosse vincolante per gli Stati in quanto non fu seguita dalla stipula di un trattato, si è trattato del primo passo verso un'internazionalizzazione del diritto ambientale attraverso l'elaborazione del primo nucleo di principi in materia ambientale e la predisposizione di un Piano d'azione contenente 190 raccomandazioni unitamente al riconoscimento del principio di natura consuetudinaria che impone ai singoli Stati di agire al fine di evitare forme di inquinamento transfrontaliero.

La Conferenza di Stoccolma ha consentito l'avvio della prima agenzia internazionale con specifiche competenze in materia di tutela dell'ambiente ossia l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente)[1].

Istituita dall'Assemblea Generale dell'ONU, all'agenzia internazionale sono stati attribuiti compiti di coordinamento delle iniziative promosse in materia ambientale unitamente ad altre funzioni operative e di analisi del fenomeno a livello globale anche al fine di fornire adeguato supporto ed aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo per elaborare efficaci politiche ed azioni di protezione ambientale.

Particolare rilievo nella dichiarazione di Stoccolma sono il principio 21 (divieto di inquinamento transfrontaliero), il quale prevede che:

> la Carta delle Nazioni Unite e i principi del diritto internazionale riconoscano agli Stati il diritto sovrano di sfruttare le risorse in loro possesso, secondo le loro politiche ambientali, ed il dovere di impedire che le attività svolte entro la propria giurisdizione o sotto il proprio controllo non arrechino danni all'ambiente di altri Stati o a zone situate al di fuori dei limiti della loro giurisdizione.

E il principio 24 (cooperazione) secondo cui:

> la cooperazione per mezzo di accordi internazionali o in altra forma è importante per impedire, eliminare o ridurre e controllare efficacemente gli effetti nocivi arrecati all'ambiente da attività svolte in ogni campo, tenendo particolarmente conto della sovranità, e degli interessi di tutti gli Stati.

1. Si deve all'attività dell'UNEP importanti risultati nella formazione di trattati quali la Convenzione di Barcellona sulla tutela del mar Mediterraneo (16 febbraio 1976) approvata nell'ambito del programma sulla protezione dei mari regionali, la Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia dell'ozono (22 marzo 1985), seguita dal Protocollo di Montreal (16 settembre 1987) sulle sostanze che impoveriscono l'ozonosfera.

Con la Conferenza di Stoccolma viene altresì enunciato il principio secondo cui la salvaguardia dell'ambiente costituisce un presupposto fondamentale per garantire all'essere umano dignità e benessere: nella dichiarazione finale della Conferenza si legge infatti testualmente che «siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente».

### 1.1.2. Conferenza su ambiente e sviluppo (*Rio de Janeiro, 1992*)

Sempre sotto l'egida delle Nazioni Unite è stato compiuto il passo più importante con la Conferenza di Rio de Janeiro sull'ambiente le cui tematiche si fondavano sugli studi e sulle conclusioni del *Rapporto Brundtland* dal titolo *Our Common Future*[2], redatto nel 1987 da una commissione istituita dall'Assemblea generale dell'ONU e composta da esperti indipendenti di livello mondiale.

I lavori di questa di fondamentale conferenza videro la partecipazione di 175 Stati e portarono all'approvazione di tre documenti contenenti dichiarazioni, obiettivi e programmi di azione non vincolanti che rappresentavano comunque un ulteriore e significativo passo in avanti verso la formazione di azioni globali a protezione dell'ambiente (dichiarazione di principi su ambiente e sviluppo[3], l'Agenda 21[4] e la dichiarazione dei principi sulle foreste).

In particolare, vennero approvate, con effetto vincolante, la *Convenzione sulla*

2. Nel 1987, Gro Harlem Brundtland, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED), istituita nel 1983, presenta il rapporto *Our common future* (Il futuro di tutti noi), approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1989. Il rapporto Brundtland sosteneva che i problemi globali dell'ambiente sono dovuti in maniera decisiva alla grande povertà del sud e ai modelli di produzione e di consumo non sostenibili del nord. Il rapporto evidenziava quindi la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente. Questa strategia si sostanzia nel concetto di *sviluppo sostenibile* la cui definizione contenuta nel rapporto è stata la seguente: «*lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*». Al rapporto Brundtland hanno fatto riferimento tutti i documenti e le conferenze globali successive, fino all'adozione, nel settembre 2015, dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo sostenibile (*www.mite.gov.it/pagina/il-contesto-internazionale-l-agenda-2030*).

3. La dichiarazione ha affrontato la questione della integrazione tra sviluppo economico e ambiente, ponendo attenzione sulla povertà nei Paesi in via sviluppo e la conseguente necessità di individuare nuovi modelli di produzione e consumo maggiormente sostenibili, unitamente all'affermazione di principi fondamentali, come quello della partecipazione dei cittadini alle scelte in materia ambientale, e dello sviluppo sostenibile.

4. L'Agenda 21 costituisce il programma di azione a livello internazionale più significativo per raggiungere in questo secolo uno sviluppo sostenibile.

*diversità biologica* (5 giugno 1992) e la importante *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*[5] (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC, 4 giugno 1992).

La convenzione quadro sul clima ha previsto una importante modalità di negoziazione tra gli stati che hanno sottoscritto l'accordo, prevedendo successive conferenze delle parti (COP) durante le quali è possibile precisare e attualizzare rispetto al contesto mondiale le forme attraverso cui dare attuazione agli impegni assunti per la riduzione progressiva delle emissioni inquinanti dovute all'impiego massiccio di combustibili fossili.

I Paesi aderenti infatti avevano assunto impegni piuttosto generici e non vincolanti sulla riduzione delle emissioni e sul controllo della concentrazione in atmosfera di gas serra nella prospettiva di aggiornare e ridefinire le modalità attuative dell'impegno assunto. Non sempre queste conferenze hanno avuto poi applicazioni adeguate alle attese come nel caso del *Protocollo di Kyoto* (cfr. *infra*).

Relativamente ai principi approvati dalla Conferenza di Rio, quelli più significativi sono: il principio dello sviluppo sostenibile, enunciato nel paragrafo n. 1, secondo cui

> gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura.

Il principio di partecipazione, enunciato del paragrafo 10 ove si riconosce che

> il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione è la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo.

5. Si tratta del documento più importante originato dalla Conferenza di Rio del 1992 con il quale è stato previsto l'impegno degli Stati sottoscrittori di procedere ad una riduzione progressiva delle emissioni inquinanti causate dall'utilizzo massiccio di combustibili fossili rimettendo alle successive conferenze annuali (le cosiddette COP – conference of parties) la definizione, secondo criteri di flessibilità, di accordi volti a stabilire gli obiettivi da perseguire con le diverse azioni contro il cambiamento climatico.

E infine il fondamentale principio di precauzione, enunciato al paragrafo n. 15, secondo cui "al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione" in forza del quale "*in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette prevenire il degrado ambientale*".

### 1.1.3. III Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*Kyoto 1997*)

Nel corso della terza conferenza delle parti in Giappone, venne raggiunto un importante accordo che prese il nome di *Protocollo di Kyoto* con il quale le nazioni industrializzate concordarono la riduzione (tra il 6% e l'8%) delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990, nel periodo di adempimento compreso tra gli anni 2008-2012.

Il ritardo con il quale questo accordo è entrato in vigore (16 febbraio 2005, a seguito della ratifica da parte della Russia), e la persistente mancata ratifica da parte di Stati Uniti e Australia e la volontà delle economie emergenti (Cina, India e Brasile) di restare fuori dall'applicazione dei limiti alle emissioni imposte dal protocollo di Kyoto hanno contribuito a rallentare l'attuazione della regolamentazione globale delle emissioni inquinanti.

### 1.1.4. La conferenza sullo sviluppo sostenibile (*Johannesburg, 2002*)

Indetta per verificare gli (scarsi) risultati relativamente allo stato di attuazione degli impegni assunti nella conferenza di Rio del 1992, la Conferenza di Johannesburg ha assunto una particolare rilevanza in quanto incentrata sul tema significativo dello sviluppo sostenibile quale metodo fondamentale di approccio alle tematiche ambientali.

La dichiarazione sullo sviluppo, intitolata "*dalle nostre origini al futuro sostenibile*", approvata al termine della conferenza è incentrata sulla necessità di perseguire fattivamente un equilibrio tra lo sviluppo economico e tutela dell'ambiente da intendere non come interessi contrapposti tra loro ma di cui è necessario favorire la integrazione dando vita a nuovi modelli economici in grado, nel contempo, di far fronte alla lotta alla povertà nei paesi in via di sviluppo, il cambiamento dei metodi di consumo così da ridurre drasticamente la produzione di rifiuti e la salvaguardia delle risorse naturali, anche di natura energetica attraverso una gestione ottimale delle stesse.

### 1.1.5. Summit sullo sviluppo sostenibile (*New York 2015*)

In occasione del Summit sullo Sviluppo Sostenibile, è stato adottato dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite il documento Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile che include 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs – Sustainable Development Goals) e 169 target da realizzare entro il 2030.

Come si può leggere dal sito del Ministero della transizione ecologica,

> l'Agenda 2030 è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che persegue il rafforzamento della pace universale e riconosce che sradicare la povertà, in tutte le sue forme e dimensioni, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. È basata su uno spirito di rafforzata solidarietà globale per portare il mondo sul percorso della sostenibilità e della resilienza, in un viaggio collettivo in cui nessuno viene lasciato indietro. Gli SDGs sono obiettivi e traguardi universali che riguardano il mondo intero; paesi sviluppati e in via di sviluppo, sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni della sostenibilità.

### 1.1.6. XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (*Parigi 2015*)

L'importante Accordo di Parigi[6], sottoscritto nel dicembre 2015 durante la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC), è stato ratificato da 177 paesi il 22 aprile 2016 ma è entrato in vigore solo nel novembre del 2016 dopo che a ratificarlo sono stati i 55 Paesi che generano il 55% delle emissioni globali (come previsto nelle regole del trattato).

L'Accordo di Parigi è un trattato giuridicamente vincolante nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (Convenzione sul clima, UNFCCC) e stabilisce i criteri per una riduzione progressiva delle emissioni globali di gas serra basandosi su regole comuni valide per tutti i Paesi aderenti.

L'accordo stabilisce l'impegno comune di contenere il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, puntando a un aumento massimo della temperatura pari a 1,5 °C. Inoltre, mira a orientare i flussi finanziari privati e statali verso uno sviluppo a basse emissioni di gas serra e a migliorare la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici.

6. Per una disamina completa dei contenuti dell'Accordo di Parigi, si rinvia alle pagine del sito internet del Ministero della transizione ecologica (*www.mite.gov.it/pagina/cop-21-laccordo-di-parigi*).

L'elemento realmente innovativo dell'Accordo di Parigi risiede nell'art. 9, introdotto al fine di vincere la resistenza dei paesi con economie emergenti che vedrebbero pregiudicate le loro aspettative di crescita a causa degli obblighi derivanti dal contenimento delle emissioni, il quale prevede che i paesi più industrializzati si impegnino a predisporre gli strumenti finanziari di aiuto ai Paesi in via di sviluppo per il raggiungimento degli obiettivi posti dagli accordi sul clima.

### *1.2. L'efficacia del diritto internazionale dell'ambiente*

Prima di analizzare i principi in materia ambientale è necessario premettere che l'attività di elaborazione a livello internazionale è stata fondamentale nonostante la riconosciuta scarsa efficacia giuridica del diritto internazionale a risolvere e regolamentare i rapporti tra Stati nazionali non potendosi configurare un ordinamento giuridico simile a quello degli apparati di governo e giurisdizionali degli Stati nazionali tali da garantire efficacia e forza giuridica effettiva alle norme.

Le regole del diritto internazionale sono riconducibili fondamentalmente a tre ipotesi: (a) norme contenute nei trattati e nelle convenzioni internazionali la cui efficacia è pur sempre rimessa ai rapporti tra Stati; (b) consuetudini internazionali generalmente accettate; (c) principi generali comunemente riconosciuti dalle nazioni civili.

Nondimeno, le regole internazionali, ove non abbiano avuto ingresso nell'ordinamento dei singoli Stati in forza del recepimento dei trattati, vengono comunemente considerate come linee guida cui attenersi nei rapporti internazionali.

Possono tuttavia fornire elementi di interpretazione per le decisioni dei giudici nazionali quando siano in gioco regole e principi contenuti nella legislazione interna ma riconducibili a principi di diritto internazionale.

Resta sicuramente lontana la prospettiva di un organismo istituzionale di livello internazionale in grado di regolare a livello globale le tematiche sulla tutela dell'ambiente: ciò rende ancor più importante l'evoluzione delle regole generali del diritto internazionale così come applicate alle questioni ambientali e in particolare la sedimentazione di principi generali che nella loro interdipendenza hanno in sé il potenziale di sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente nella dimensione globale.

Sempre a livello internazionale, sul versante della tutela giurisdizionale del diritto a un "ambiente salubre" continua a svolgere un ruolo di primo piano la cultura dei diritti umani promossa dalle relative organizzazioni internazionali a carattere regionale.

La presenza di corti internazionali per la tutela dei diritti umani nei confronti degli Stati sottoscrittori dei Trattati istitutivi svolge un ruolo fondamentale per la

elaborazione e la circolazione di modelli giuridici applicabili poi dalle corti nazionali rispetto a tematiche connesse: la circolazione dei modelli decisori tra le corti continua a tenere alta nel circuito internazionale l'attenzione sulle connessioni tra gli equilibri ambientali e le condizioni di vita dell'uomo sulla terra (vedi, *infra*, par. 5).

### *1.3. Il ruolo dell'Unione Europea e del diritto comunitario*

La debolezza delle regole di diritto internazionale per la carenza di efficacia vincolante delle stesse non è invece riscontrabile relativamente all'ordinamento comunitario europeo.

L'Unione Europea è, infatti, il modello di organizzazione internazionale tra Stati più avanzato a livello globale in quanto riesce a esprimere sia le funzioni legislativa, giurisdizionale e di governo sia ad adottare istituti giuridici presenti a livello statale attribuendo efficacia diretta e vincolante alle sue regole ed alle sue decisioni rispetto all'ordinamento nazionale dello Stato membro.

In tale contesto, la mancata previsione della materia ambientale nel trattato di Roma istitutivo della CEE è stata progressivamente superata mediante un'attività continua di modifica e revisione dei trattati fino a giungere alle previsioni consacrate sia nel Trattato dell'Unione Europea (TUE) sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Con il Trattato di Lisbona (con il quale è stata adottata la definizione di Unione Europea al posto di Comunità Europea) sono stati riordinati i trattati dopo decenni di produzione a volte disordinata delle regole comunitarie.

Nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (la quale fa pienamente parte del diritto dei trattati) è contenuta una previsione programmatica riguardante l'impegno dell'Unione a raggiungere un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità che devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile (si tratta di una previsione che deve trovare attuazione puntuale da parte sia degli Stati membri sia dell'Unione stessa).

Non solo l'inserimento della protezione dell'ambiente è tra gli obiettivi prioritari dell'azione europea ma anche l'affermazione della stretta interdipendenza delle tematiche ambientali con lo sviluppo e la crescita economica e sociale quale criterio di uniformazione delle discipline dei singoli stati membri ma anche come espressione della linea politica dell'Unione nei vari programmi di azione proposti.

Ad esempio, nel sesto programma di azione comunitaria (decennio 2001-2010), sono stati individuati quattro settori prioritari: cambiamento climatico, natura e biodiversità, ambiente e salute, risorse naturali e gestione dei rifiuti.

Con il programma Next Generation EU (NGEU)[7], l'Unione Europea ha approvato uno strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa che costituisce, ad oggi, il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa (per rilanciare l'Europa dopo la pandemia da Covid-19 verrà stanziato un totale di 2018 miliardi di euro).

L'obiettivo è un'Europa più ecologica, digitale e resiliente attraverso lo sviluppo dei piani nazionali posti in essere dagli Stati membri (vedi, *infra*, capitolo IV).

I principi comunitari in materia di ambiente non sono però contenuti unicamente nei trattati in quanto la elaborazione di alcuni di essi è basata anche su importanti atti di natura secondaria (come i Programmi di azione comunitari) e sulla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Come già rilevato, i principi in materia ambientale sono puntualmente codificati anche nell'ordinamento statale richiamando direttamente i principi elaborati a livello internazionale (e, quindi, contenuti nei trattati o nelle norme consuetudinarie riconosciute), compresi quelli dotati di efficacia cogente inseriti nei Trattati dell'Unione Europea.

Infatti, l'art. 3 *ter* del Codice dell'Ambiente chiarisce che i cosiddetti «principi dell'azione ambientale» cui deve ispirarsi l'attività degli enti pubblici e privati, e delle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private volte a garantire la tutela non solo dell'ambiente ma anche degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale sono quelli codificati dall'art. 192, comma 2, del Trattato di funzionamento delle unioni europee.

Tali principi, secondo quanto previsto con solennità dal primo comma dell'art. 3-*quinquies* del codice dell'ambiente, «costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale».

## 2. I principi generali dell'azione ambientale nell'ordinamento nazionale

Il Codice dell'ambiente contiene nella parte prima i principi generali della tutela dell'ambiente che l'art. 3-*bis* indica, al primo comma, come i principi fondamentali della materia posti dalla legge dello Stato nelle materie di competenza legislativa concorrente (cfr., *supra*, Parte seconda, cap. 5).

Tali principi, stante la natura trasversale della materia ambiente, operano anche nei confronti di materie quali il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Gli stessi principi sono altresì individuati dal secondo comma del medesimo art. 3-*ter* del codice come le «regole generali della materia ambientale nell'ado-

7. Le informazioni sul Next Generation UE si trovano al seguente link: *ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it*.

zione degli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento e nell'emanazione dei provvedimenti di natura contingibile ed urgente».

Sono quindi soggetti ai principi enunciati dal Codice dell'ambiente gli atti amministrativi aventi valenza normativa, i quali svolgono importanti funzioni come i decreti del Ministero della transizione ecologica di determinazione dei limiti di ammissibilità di emissione per le sostanze inquinanti, i regolamenti ministeriali, i regolamenti locali per la gestione dei rifiuti, gli atti di pianificazione territoriale aventi valenza ambientale come i Piani di bacino, i Piani di assetto idrogeologico o i piani di gestione di parchi e riserve naturali.

Sono soggetti ai medesimi principi generali anche gli atti del Governo che esprimono la funzione di indirizzo e coordinamento rispetto all'esercizio dei compiti amministrativi attribuiti in materia di tutela ambientale alle regioni al fine di garantire il rispetto di esigenze unitarie rispetto all'intero territorio nazionale[8].

Infine, il richiamo ai principi generali della materia è rivolto anche alle ordinanze contingibili ed urgenti ovvero atti ammnistrativi puntuali i quali hanno la possibilità, in situazione conclamate di necessità ed urgenza, di derogare – nei casi espressamente e preventivamente previsti – anche alle norme di legge sebbene per un periodo estremamente ridotto e coincidente con l'emergenza da affrontare[9].

Tra i principi generali della Parte prima del Codice dell'ambiente spiccano quelli afferenti all'*azione ambientale*, come indicati dall'art. 3-*ter* il quale stabilisce che

> la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia infor-

8. Il potere di indirizzo e coordinamento, previsto da fonte legislativa e non costituzionale prima della riforma costituzionale del 2001 (all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), può essere legittimamente esercitato nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (quale è appunto la tutela dell'ambiente) essendo escluso espressamente dall'art. 8, sesto comma, della legge n. 131 del 2003 il suo utilizzo nel caso di materie di competenza legislativa concorrente o di esclusiva competenza regionale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

9. Tali atti, previsti in particolare dall'art. 191 del Codice dell'ambiente in materia di rifiuti, si caratterizzano per un alto livello di discrezionalità da parte dell'Autorità amministrativa che lo pone in essere ma, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, pur sempre nel rispetto di stringenti presupposti quali il rispetto delle riserve di legge, dei principi fondamentali dell'ordinamento e dei vincoli comunitari, il divieto di derogare ad atti normativi non previamente individuati, la necessaria presenza di una norma attributiva del potere, il carattere residuale del potere di ordinanza, la sussistenza di un'urgenza qualificata un'istruttoria adeguata; una motivazione congrua e, infine, il rispetto della proporzionalità tra mezzi adottati e fini perseguiti. Cfr. *inter alia*, Corte costituzionale n. 100 del 1987 unitamente all'ampia casistica giurisprudenziale contenuta in Sorrentino F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019 p. 303 ss.

> mata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 191 del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

Si tratta dei principi classici della materia ambientale, già elaborati dalla Comunità internazionale e recepiti dall'Unione Europea che ne ha fatto il caposaldo delle sue politiche.

### *2.1. Il principio dell'azione preventiva*

Il *principio dell'azione preventiva* è una regola di rango consuetudinario affermatosi nel diritto internazionale dell'ambiente e stabilisce che le azioni a tutela dell'ambiente devono essere sviluppate prima che il danno sia provocato dalle attività o dagli impianti installazioni che, sulla base delle evidenze scientifiche, sono in grado si produrre inquinamento o altre conseguenze dannose all'ambiente.

Si tratta di un principio di grande incisività, recepito sia nell'ordinamento comunitario che in quello nazionale, in quanto è posto alla base della maggior parte delle azioni a tutela dell'ambiente poste in essere dai pubblici poteri (autorizzazione integrata ambientale, autorizzazione unica ambientale, VAS, VIA).

Come enunciato nel primo programma di azione in materia ambientale dell'Unione Europea, «la migliore politica ecologica consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti e altri inconvenienti anziché combatterne successivamente gli effetti».

Il principio dell'azione preventiva, previsto unitamente al principio di precauzione (cfr. *infra*) dall'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), fonda la sua *ratio* su una considerazione di tutta evidenza ossia che un'azione di tutela dell'ambiente è tanto più efficace se finalizzata ad evitare la produzione di effetti dannosi o l'emissione di sostanze inquinanti piuttosto che intervenire successivamente per porre rimedio agli effetti prodotti talvolta in modo irreversibile.

A livello comunitario, il principio di prevenzione costituisce con più evidenza di quello di precauzione il cardine della politica europea fin dall'Atto unico europeo del 1986 (art. 130R) è stato applicato in molteplici occasioni come nel caso della direttiva Seveso I sulla prevenzione dei grandi rischi derivanti da incidenti industriali (direttiva 1982/501/CEE, recepita con il d. lgs. n. 175/1988), della direttiva in materia di valutazione di impatto ambientale (direttiva 1985/337/CEE), della direttiva 91/156/CEE in tema di riduzione della produzione dei rifiuti e della loro conseguente nocività mediante l'aumen-

to delle misure di riciclaggio, della direttiva 1996/82 concernente il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, della direttiva 1992/43 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche, e, infine, della direttiva 2008/98 ancora in tema di rifiuti.

### *2.2. Il principio di precauzione*

Il principio di precauzione viene per la prima volta previsto nella dichiarazione di Rio del 1992, nella quale viene affermato che

> al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale (principio n. 15).

Rappresenta uno dei principi più importanti della materia e come tale è stato inserito in numerose altre dichiarazioni internazionali oltre ad essere stato inserito nel diritto dell'Unione Europea ove è apparso, per la prima volta, nel 1993 a seguito del trattato di Maastricht, nell'art. 130 R dell'Atto unico europeo.

Il principio di precauzione ora codificato nell'art. 191, par. 2 del TFUE ha trovato numerose applicazioni anche da parte della Corte di Giustizia.

La Commissione europea, nella comunicazione del 2 febbraio 2000 utilizzata come linee guida in materia ambientale (COM/2000/0001), ha evidenziato che il principio di precauzione è «un principio di applicazione generale che deve essere preso in considerazione, particolarmente nei settori della protezione dell'ambiente e della salute umana, animale o vegetale» (punto 3, p. 9), il quale trova applicazione in assenza di evidenze scientifiche concordanti allorquando, nel contesto della gestione del rischio, non sia possibile una valutazione completa del rischio stesso ma nel contempo i responsabili della gestione del rischio ritengano che «il livello prescelto di protezione dell'ambiente o della salute umana, animale o vegetale possa essere minacciato» (punto 5, p. 13)[10].

Applicare il principio di precauzione non vuol dire che debba essere vietata qualunque attività che presenti un margine di rischio ambientale; è invece compito degli Stati procedere alla ponderazione dei rischi, valutare il rapporto costi/benefici e ricorrere alle migliori tecnologie al momento disponibili, anche tenendo

10. Per la disamina del testo della Commissione europea del 2 febbraio 2000 si rinvia a *eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=LT*.

conto delle proprie concrete possibilità economiche, per scongiurare il verificarsi del possibile danno all'ambiente[11].

A ciò si aggiunga che le misure adottate sulla base del principio in questione devono essere proporzionali, non discriminatorie, coerenti con analoghe misure già adottate, devono considerare il rapporto costi-benefici e infine sono suscettibili di revisione sulla base di nuovi dati scientifici[12].

È comunque possibile ritenere che l'elemento distintivo tra precauzione (intesa coma attività volta a minimizzare il rischio basato su valutazioni ipotetiche o su indizi, sebbene di particolare rilievo) ed azione preventiva (ossia impedire o limitare attività che comportano rischi comprovati e verificati) sia rinvenibile nella circostanza che il principio di precauzione opera in presenza di rischi o pericoli ancora potenziali di cui non c'è (ancora) la prova mentre il principio dell'azione preventiva si applica a situazioni già indagate e fornite di evidenza scientifica con la conseguente applicazione di un regime di controllo (autorizzazione) rivolto alle attività che hanno un rilievo in materia ambientale.

Nel nostro ordinamento, il principio di precauzione è stato richiamato in tema di inquinamento elettromagnetico nella legge n. 36 del 2001 approvata in esecuzione della raccomandazione dell'Unione Europea 1999/3519/CE.

### *2.3. Il principio di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente*

Il *principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente*, previsto nell'art. 191, par. 2, TFUE oltre che in altre direttive, costituisce una esplicazione del principio dell'azione preventiva da rispettare ogni volta che, in luogo dell'intervento a valle per rimediare ai danni prodotti dall'inquinamento o dalla scorretta gestione della attività pericolose per l'ambiente, sia possibile individuare le cause del danno ed intervenire al fine di far cessare queste cause o ridurle drasticamente.

In via generale, le azioni da porre in essere in applicazione del principio di correzione sono molteplici e seguono un approccio sistematico al problema ambientale: la soppressione della causa del danno, ove possibile, rappresenta l'azione prioritaria da eseguire rispetto agli interventi di riduzione del danno o nel semplice ripristino dello status antecedente.

Nel caso degli interventi di bonifica di siti inquinati, la corretta applicazione del principio in esame impone di valutare prioritariamente gli interventi risolutivi

11. Cfr. in tal senso Caravita, Cassetti, *op. cit*., p. 76.

12. Cfr. Costato L., Manservisi S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, 2012, Padova, p. 97.

rispetto alla fonte dell'inquinamento onde consentire il riutilizzo dell'area per gli scopi ammessi in ragione della permanenza o meno di valori di rischio successivamente agli interventi.

Il principio della correzione non opera soltanto nel caso in cui il danno si sia già manifestato ma anche in via assolutamente preventiva individuando le scelte idonee ad evitare anche solo potenzialmente il verificarsi dello stesso danno ricorrendo sia delle evidenze scientifiche sia a valutazioni di ordine gestionale (si pensi al tema del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti da effettuare il più possibile vicino al luogo di produzione o di raccolta dei rifiuti).

La Corte di giustizia ha ricollegato infatti il principio in questione a quelli di prossimità e di autosufficienza (cfr. *infra*), affermando che detto principio

> implica che spetta a ciascuna regione, comune o altra entità locale adottare i provvedimenti adeguati al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti al fine di limitare, per quanto si possa fare, nelle migliori condizioni possibili, il loro trasporto[13].

### *2.4. Il principio "chi inquina paga"*

Con la dichiarazione di Rio è stato introdotto a livello internazionale il principio comunemente sintetizzato di chi inquina paga secondo cui

> le autorità nazionali dovranno adoprarsi a promuovere l'internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici, considerando che, in linea di principio, è l'inquinatore a dover sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo nel debito conto l'interesse pubblico e senza alterare il commercio e le finanze internazionali (principio n. 16).

Sebbene l'applicazione di questo principio a livello internazionale incontri delle difficoltà ad essere considerato come norma consuetudinaria[14] nondimeno è stato inserito sovente come norma dei singoli trattati assumendo quindi una valenza giuridica specifica nei rapporti tra gli Stasi aderenti ai trattati e nei loro ordinamenti nazionali.

Sicuramente maggiore è il rilievo che l'applicazione di tale principio ha assunto negli ordinamenti nazionali o in quelli regionali, come nel caso della Unione

13. CGCE 9 luglio 1992, C-2/90, Commissione/Regno del Belgio, in Racc. 1-4431; nello stesso senso CGUE 4 marzo 2010, C-297/08, Commissione/Italia, in Racc. 1-1749.

14. Fodella A., *I principi generali*, in Fodella A., Pineschi L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2011, p. 128.

Europea, soprattutto nell'ultimo periodo per quanto concerne il passaggio verso forme di economia circolare.

A livello europeo, il principio chi inquina paga, inserito nell'art. 191, par. 2, del TFUE), indica non solo la necessità dell'azione risarcitoria nei confronti dei responsabili di danni ambientali ma tende ad escludere i medesimi soggetti responsabili dalla concessione di aiuti pubblici onde evitare il trasferimento sulla collettività del peso economico della lotta contro l'inquinamento.

Tale principio non è rivolto unicamente a stabilire che i costi di riparazione o ripristino debbano essere sopportati dai soggetti che svolgendo attività pericolose per l'ambiente possono determinare danni come l'inquinamento o la compromissione delle matrici ambientali (acqua, suolo, aria, fauna, flora) ma implica anche l'approntamento di strumenti preventivi che possano indurre i soggetti che svolgono attività anche solo potenzialmente idonee ad arrecare conseguenze negative sull'ambiente a sopportare fin dall'origine i costi per evitare la produzione di tali effetti.

Nell'ipotesi della installazione di impianti soggetti a misure preventive per il contenimento delle emissioni inquinanti, i costi per la predisposizione dei sistemi di depurazione sono posti a carico dell'imprenditore così come sono posti a suo carico i costi di adeguamento, verifica, riparazione di tali sistemi oltre ad assumere la responsabilità per i danni che possono essere comunque arrecati all'ambiente indipendentemente dalla predisposizione dei sistemi di captazione e depurazione.

La valenza economica del principio in questione – che addebitando i costi del ripristino ambientale a chi inquina, dovrebbe indurre quest'ultimo a ridurre l'inquinamento provocato dalle proprie attività economiche – lo rende uno strumento importante non solo per la lotta contro l'inquinamento ma utile anche per evitare distorsioni alla concorrenza.

Un'altra interessante applicazione del principio in esame riguarda la responsabilizzazione dei produttori distributori e detentori di beni ai quali è attribuito l'onere economico delle attività di gestione e smaltimento dei rifiuti conseguenti.

In forza della previsione contenuta nell'art. 8 della Direttiva 2008/98/UE, il d.lgvo n. 205 del 2010 ha introdotto l'art. 178 *bis* del Codice dell'Ambiente (ora integralmente sostituito dal decreto legislativo n. 116 del 2020 che ha aggiunto anche l'art. 178 *ter*)[15] avente ad oggetto la disciplina della *responsabilità estesa del produttore*, in ragione del ruolo decisivo svolto da quest'ultimo nel ciclo dei rifiuti e, più in generale, per il perseguimento dell'obiettivo del sviluppo sostenibile e della transizione verso una economia circolare (cfr. *infra*, capitolo IV).

15. Il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, contenente l'attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

La responsabilità estesa del produttore si traduce nell'onere per il produttore, da un lato, di progettare il prodotto in modo da poterne garantire il riutilizzo o la possibilità del riciclaggio delle sue componenti riducendo così l'impatto ambientale una volta che diventa rifiuto e, dall'altro, a sostenere, unitamente al distributore/venditore i costi della gestione del rifiuto generato dal prodotto.

Il citato decreto legislativo n. 116/2020 ha introdotto la riforma del sistema di responsabilità estesa del produttore (EPR), specificandone compiti e ruoli, assoggettando al medesimo regime qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto).

Sono previste misure volte a incoraggiare la progettazione di prodotti volta a ridurre la produzione di rifiuti e l'impatto ambientale oltre a misure di prevenzione.

La riforma si occupa anche di disciplinare i centri per il riutilizzo e per la preparazione al riutilizzo e ai sistemi di raccolta, stabilendo a carico dei produttori un contributo finanziario che consenta di coprire i costi della raccolta differenziata

È istituito anche un "Registro nazionale dei produttori" per consentire il controllo del rispetto degli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore e si rafforza il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, il quale conterrà anche misure relative alla prevenzione della dispersione dei rifiuti in ambiente naturale e alla riduzione dello spreco alimentare.

La piena operatività della riforma è comunque soggetta alla istituzione di specifici regimi di responsabilità estesa del produttore tramite uno o più decreti del Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dello sviluppo economico i quali dovranno definire, per singolo regime di responsabilità estesa del produttore, i relativi requisiti, nel rispetto dell'articolo 178-*ter*, determinando altresì le misure che includono l'accettazione dei prodotti restituiti e dei rifiuti che restano dopo l'utilizzo di tali prodotti e la successiva gestione dei rifiuti, la responsabilità finanziaria per tali attività nonché le misure volte ad assicurare che qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti (produttore del prodotto) sia soggetto ad una responsabilità estesa del produttore.

Ad oggi, i decreti ministeriali non sono stati ancora emanati.

## 3. Il principio fondamentale dello sviluppo sostenibile (e della solidarietà intragenerazionale)

L'art. 3-*quater* del codice dell'ambiente enuncia il *principio dello sviluppo sostenibile*, contenuto anche nell'art. 11 TFUE e prima ancora nella Dichiarazione di Rio del 1992, separatamente rispetto a quelli che compongono l'azione ambien-

tale e ciò in quanto si tratta di un principio generale non solo in materia ambientale ma qualificante le politiche stesse dell'Unione Europea.

Nel rapporto Brundtland, *Our Common Future* del 1987, lo sviluppo sostenibile tiene conto delle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di raggiungere e soddisfare i loro bisogni e aspettative ed è contenuto nella dichiarazione di Rio ove viene affermato che l'essere umano è al centro delle questioni che attengono allo sviluppo sostenibile (principio 1) e che il diritto allo sviluppo deve essere raggiunto attraverso un equo bilanciamento tra esigenze economiche ed esigenze di protezione ambientale sia delle presenti che delle future generazioni (principio 3).

Gli Stati devono pertanto agire direttamente o predisporre le condizioni affinché le attività economiche siano opportunamente regolate allo scopo di salvaguardate al massimo possibile le esigenze di tutela dell'ambiente e garantire, nel contempo, un modello di sviluppo ecocompatibile secondo i parametri che lo Stato stesso si è dato non solo a livello nazionale ma anche in attuazione dei trattati o degli accordi internazionali di cui è parte.

Nell'ordinamento dell'Unione Europea, lo sviluppo sostenibile è stato incluso tra i principi di carattere generale dell'azione comunitaria: ai sensi dell'art. 11 TFUE

> le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

Un corollario della applicazione del principio dello sviluppo sostenibile riguarda, sul piano concettuale, l'impossibilità di massimizzare lo sviluppo economico a discapito di altri valori come è, nella fattispecie, quello della tutela ambientale anche nell'ottica delle future generazioni tentando, invece, di perseguire un corretto bilanciamento tra i predetti interessi e valori in modo da poter conciliare le esigenze della crescita economica con la salvaguardia delle risorse naturali che non sono inesauribili.

La recente riforma degli art. 9 e 41 della Costituzione appare così perfettamente coerente con l'enunciazione del principio nel diritto dell'Unione Europea.

Secondo la formula utilizzata dall'art. 3 *quater* del codice dell'ambiente, ogni attività umana che assuma rilievo giuridico rispetto alle materie, alle regole ed ai principi posti dal codice stesso

> deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Nel successivo terzo comma, lo stretto collegamento tra sviluppo sostenibile e solidarietà intragenerazionale viene ulteriormente chiarita affermando che, in considerazione della

> complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

Le ulteriori regole contenute nell'art. 4-*quater* del codice riguardano l'importanza del principio dello sviluppo sostenibile nelle scelte amministrative discrezionali (comma 2) e la soluzione delle questioni ambientali che deve avvenire sempre nella prospettiva indicata dello sviluppo sostenibile (comma 4).

Non si può certamente dubitare che la norma del codice in esame costituisca un chiaro riferimento per le attività pubbliche e private connesse con temi e problematiche ambientali al punto da rappresentare un vero e proprio obiettivo da perseguire con determinazione.

L'attività delle pubbliche amministrazioni deve infatti essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

L'ultimo comma dell'art. 3-*quater*, nel prevedere che «la soluzione dei problemi ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile» stabilisce che la modalità attraverso cui ciò debba avvenire è individuata nella salvaguardia del «corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

Sebbene la norma preveda che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile» si deve ritenere che la stessa si applichi anche ai privati, incidendo così sul diritto di proprietà, nella misura in cui vengano in gioco attività che assumono rilievo giuridico rispetto alle tematiche di cui si occupa il codice dell'ambiente.

Pertanto, quando l'utilizzo della proprietà privata sia astrattamente idonea a determinare una compromissione dei valori o dei beni ambientali ecco che si impone anche al privato il rispetto del principio di sviluppo sostenibile come delineato nel codice stesso e nelle altre norme applicabili.

## 4. Gli ulteriori principi in materia ambientale a livello internazionale, comunitario e nazionale

In aggiunta ai fondamentali principi descritti nei precedenti paragrafi, riguardanti l'azione ambientale e lo sviluppo sostenibile, possono essere rinvenuti altri principi a livello internazionale, comunitario e nazionale.

In quanto elaborazione dei principi codificati originariamente a livello internazionale, i principi in materia ambientale sovente coincidono con la elaborazione avvenuta a livello comunitario o nazionale per cui la trattazione che segue li analizza comunque nella loro portata oggettiva.

### *4.1. I principi a livello internazionale*

#### 4.1.1. Il divieto di inquinamento transfrontaliero

Affermato per la prima volta nella dichiarazione di Stoccolma e ribadito nella dichiarazione di Rio, il *divieto di inquinamento transfrontaliero* è considerato a tutti gli effetti come una norma consuetudinaria (e come tale cogente, almeno rispetto alle regole del diritto internazionale).

Tale principio prevede che il diritto di ogni Stato sovrano di sfruttare le proprie risorse naturali in armonia con le politiche nazionali in materia ambientale e con quelle di sviluppo incontra un limite nel divieto di causare danni ambientali al di fuori dei propri confini.

Tale divieto comporta quindi l'obbligo di attivarsi al fine di evitare che le attività poste in essere alterino le condizioni ambientali non solo degli altri Stati ma anche al di fuori dei confini dei singoli Stati come nel caso delle acque internazionali, dell'atmosfera o dell'Antartide.

#### 4.1.2. Il principio di cooperazione

L'obbligo per gli Stati di attivarsi per porre in essere ogni azione idonea ad evitare qualsiasi danno arrecato al di fuori dei propri confini riguarda principalmente compiti spettanti esclusivamente ad ogni Stato nazionale ma è pur vero che sovente tale obiettivo necessita della cooperazione tra Stati per ottenere risultati significativi.

Per tale ragione, non solo nella dichiarazione di Stoccolma (art. 24) ed in quella di Rio (art. 27) ma anche in altri trattati internazionali con valenza settoriale (convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare e convenzione di Basilea del 1989 sul controllo dei movimenti transfrontalieri dei rifiuti pericolosi e sul loro smaltimento) si trova codificato il *principio di cooperazione* il quale opera

non soltanto per le tematiche ambientali ma implica precisi doveri di collaborazione tra Sati confinanti e non solo ma anche in altri settori.

In materia ambientale, la finalità di tale principio è quella di tutelare l'integrità dei territori di confine o le risorse naturali che si trovano sul territorio di due o più Stati (fiumi, giacimenti, ecc) o in aree che non sono incluse nei confini degli stati come le acque internazionali.

Per tale ragione, il principio di cooperazione è strettamente connesso con il principio generale di prevenzione (cfr. *supra*) e si presta ad essere invocato ogni volta che la collaborazione sia la modalità più idonea per dare efficace soluzione a problemi ambientali che i singoli Stati non possono risolvere da soli o nel caso di contrasto sulle azioni da intraprendere in sede preventiva.

### 4.1.3. Il principio di informazione

L'obbligo di cooperazione implica l'acquisizione in via preventiva delle informazioni tecniche per la valutazione dei rischi di danni o interferenze transfrontaliere che potrebbero derivare da una determinata attività comportante la modifica dello stato dei luoghi o pericolo di alterazione delle condizioni ambientali.

Il dovere di tempestiva informazione si estende anche ai casi di disastri ambientali annunciati o in atto nei confronti degli Stati potenzialmente o effettivamente minacciati dalle conseguenze di tali disastri: per tale motivo, anche in considerazione dei danni arrecati dalla mancata tempestiva informazione delle autorità dell'Unione sovietica in occasione del disastro nucleare di Chernobyl nel 1986, la Dichiarazione di Rio ha espressamente previsto che

> gli Stati notificheranno immediatamente agli altri Stati ogni catastrofe naturale o ogni altra situazione di emergenza che sia suscettibile di produrre effetti nocivi imprevisti sull'ambiente di tali Stati. La comunità internazionale compirà ogni sforzo per aiutare gli Stati così colpiti (principio 18).

Specificando ulteriormente che

> gli Stati invieranno notificazione previa e tempestiva agli Stati potenzialmente coinvolti e comunicheranno loro tutte le informazioni pertinenti sulle attività che possono avere effetti transfrontalieri seriamente negativi sull'ambiente ed avvieranno fin dall'inizio con tali Stati consultazioni in buona fede (principio 18).

Si trova l'enunciazione di tale principio dell'informazione anche nell'ordinamento dell'Unione Europea (punto 14 del quinto programma di azione comunitario).

### 4.1.4. Il principio di integrazione

Strettamente connesso con il principio dello sviluppo sostenibile di cui costituisce una importante modalità operativa, è il *principio di integrazione* è stato enunciato nella dichiarazione di Rio, la quale prevede che,

> al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo (principio n. 4).

L'applicazione di tale principio da parte degli Stati implica che le scelte in materia economica non possono prescindere dalla valutazione delle implicazioni di ordine sociale ed ambientale di tali scelte operando il necessario bilanciamento tra gli interessi che non devono essere considerati in modo contrapposto ma, piuttosto, come gli aspetti rilevanti cui tenere conto nella elaborazione delle politiche economiche al pari di altri fattori di natura finanziaria.

Il principio dell'integrazione, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, è contenuta in importanti convenzioni multilaterali quali la convenzione quadro sul clima (1992), la convenzione sulla biodiversità (1992) o ancora la convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta contro la desertificazione del 1994.

## *4.2. I principi della politica ambientale dell'Unione Europea*

Non sempre i principi comunitari in materia ambientale trovano esplicitazione puntuale dei trattati ben potendo essere stati sviluppati in significativi atti di *soft law* (come i programmi di azione comunitari) o nelle pronunce della Corte di Giustizia la quale è chiamata ad individuare, nel caso di specie, regole e principi da attuare dovendo fare riferimento non solo agli atti normativi ma anche alle consuetudini internazionali, alle dichiarazioni o ai principi generali del diritto internazionale[16].

Oltre ai principi fondamentali trattati nei paragrafi precedenti ed ai quali si rinvia, è possibile distinguere quelli attinenti in modo specifico alla materia della protezione dell'ambiente da quelli attinenti, in via generale, all'azione europea e relativi all'incidenza che la tutela dell'ambiente può determinare rispetto ai diritti di libertà codificati a livello comunitario.

Per quanto riguarda i principi relativi alla materia ambientale, risultano strettamente connessi tra loro i principi di sussidiarietà, prossimità e autosufficienza la cui applicazione più significativa è rinvenibile nella materia della gestione dei rifiuti.

16. Per un'approfondita analisi del tema, cfr. Dell'Anno P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, p. 55.

Anche nel diritto dell'Unione Europea, come nell'art. 118 della Costituzione italiana (cfr. *supra*, Parte seconda, par. 5.3), è previsto dall'art. 5, par. 3, TUE, il *principio di sussidiarietà* il quale prevede che nei settori che non appartengono alla sua esclusiva competenza, l'Unione

> interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale o locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello comunitario.

Come avviene nell'ordinamento nazionale, il principio di sussidiarietà implica che le azioni di governo siano realizzate al livello territoriale più appropriato in considerazione della natura e della rilevanza dell'interesse di cui l'azione stessa si occupa.

L'unione interviene, pertanto, se la soluzione della questione che coinvolge materie di interesse comunitario non possa trovare adeguata trattazione o soluzione al livello degli Stati membri.

Il *principio di prossimità*, già contenuto nella direttiva 91/156/CEE in tema di smaltimento e gestione dei rifiuti la quale stabilisce che la raccolta, il trattamento e l'eliminazione dei rifiuti devono avvenire essenzialmente a livello locale, così da ridurre il rischio di inquinamento mediante la limitazione, secondo un criterio di ragionevolezza, del movimento dei rifiuti.

Il *principio di autosufficienza* previsto dalla direttiva n. 98/2008/CEE impone che il sistema di gestione dei rifiuti dalla raccolta allo smaltimento avvenga in modo che l'ente pubblico che se ne debba occupare lo faccia con riferimento all'ambito di propria competenza onde evitare difficoltà gestionali che si riverberano sulla efficienza del servizio.

Pur considerando che le limitazioni indotte dalle azioni e dalle previsioni di tutela ambientale trovano giustificazione principalmente nel principio dello sviluppo sostenibile, nondimeno esiste la necessità che i valori primari tutelati dall'ordinamento europeo, quali la libertà del commercio, la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi, non subiscano limitazioni ingiustificate che ne compromettano addirittura esistenza ed efficacia.

Per tale motivo, deve ritenersi pienamente operativo nelle scelte che coinvolgono aspetti di natura ambientale il *principio di proporzionalità* (art. 5 TUE), al fine di evitare previsioni con carattere discriminatorio o che eccedano rispetto allo scopo che intendono raggiungere risultando cosi non equilibrate, nonché il *principio di sostituibilità*, in forza del quale deve essere scelto tra i diversi provvedimenti possibili per la tutela dell'ambiente quello che comporta meno ostacoli e limitazioni alle libertà stabilite dall'ordinamento comunitario.

### *4.3. Gli ulteriori principi generali previsti dal codice dell'ambiente*

L'articolo 3 *quinquies* del Codice dell'Ambiente disciplina l'applicazione alla materia ambientale di due principi generali riguardanti il riparto tra i vari enti pubblici delle funzioni amministrative ossia il *principio di sussidiarietà* e le modalità attraverso cui le medesime funzioni devono essere esercitate dai vari enti coinvolti *principio di leale collaborazione*.

Mutuando la regola dall'art. 118 della Costituzione e dalla legge n. 59 del 1997 (cfr., *supra*, Parte seconda, par. 5.3) il terzo comma dell'art. 3-*quinquies* stabilisce che in materia ambientale lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati; tale principio di sussidiarietà, viene specificato al successivo comma quarto, opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori.

Importante è altresì la previsione contenuta nel secondo comma in forza della quale le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio dell'azione ambientale attribuita dalla legge statale alla loro competenza possono, nell'esercizio dell'attività amministrativa, adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, solo nel caso in cui lo richiedano situazioni particolari del loro territorio ed in ogni caso alla condizione essenziale che ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravi procedimentali rispetto a quanto previsto dalla legge.

Infine, viene specificato che le regioni possono esercitare il loro potere sostitutivo nei confronti degli enti locali limitatamente alle materie di loro competenza nel caso in cui ricorrano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti di un ente locale nelle materie di competenza dello Stato.

L'esame della norma nel suo complesso consente di affermare alcuni elementi significativi riguardanti l'articolazione delle competenze in materia ambientale:

a) l'azione ambientale non è esercitata da un unico livello territoriale ma viene articolata tra più enti (Stato, regioni, province comuni, ecc.);
b) coerentemente con quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione, le azioni ambientali sono poste in essere normalmente dal comune essendo l'ente territoriale più vicino al cittadino a meno che, in considerazione della natura, della estensione e della particolare rilevanza degli interessi coinvolti, sia più opportuno, in via generale e preventiva, che le azioni vengano svolte dal livello superiore territoriale di governo (in realtà, le leggi delle Stato non attribuiscono compiti significativi ai comuni preferendo individuare la provincia quale ente maggiormente idoneo ad occuparsi di molte questioni ambientali a cominciare dalle autorizzazioni);

c) le leggi statali definiscono il livello ottimale di bilanciamento tra gli interessi ambientali e quelli economici cui devono attenersi gli enti preposti alle diverse funzioni con la conseguenza che le forme di tutela più restrittive possono essere imposte solo se giustificate da ragioni locali e se non comportano effetti discriminatori rispetto agli interessi non ambientali coinvolti nel procedimento.

Parimenti vietate, in quanto integranti effetti chiaramente discriminatori sul piano giuridico ma anche economico, sono le tutele più restrittive, poste principalmente da fonti secondarie come i regolamenti o gli strumenti di pianificaizone, che non siano sostenibili non solo sul piano economico rispetto agli obiettivi da raggiungere ma che appaiano obiettivamente inutili, controproducenti o eccessivamente onerose.

Il *principio di leale collaborazione* è stato semplicemente richiamato nel titoletto dell'articolo 3-*quinquies* per cui, in mancanza di una disciplina specifica, occorre rifarsi alla elaborazione che di questo articolo ne ha fatto la giurisprudenza costituzionale[17] nell'ambito dei rapporti tra Stato e regioni riguardo all'esercizio delle rispettive competenze legislative (cfr., *supra*, capitolo II, par. 4.3).

Si tratta di un principio che indica il metodo costituzionalmente corretto da seguire per affrontare i potenziali conflitti e in generale i rapporti tra enti pubblici anche nell'esercizio delle funzioni amministrative, trovando altresì applicazione ai rapporti fra questi ultimi ed i soggetti privati.

Pertanto, la tutela degli interessi pubblici (tra cui la tutela dell'ambiente) non può che essere perseguita garantendo trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa attraverso il coordinamento tra gli enti e la equa ponderazione (bilanciamento) tra tutti gli interessi in campo, pubblici e privati avvalendosi del principio di leale collaborazione.

L'art. 3-*sexies* del Codice dell'ambiente, si occupa del *diritto di accesso alle informazioni ambientali* da parte del pubblico in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo delle previsioni della Convenzione di Aarhus[18], ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108, e ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, contenente norme di attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

17. Cfr., in particolare, Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997.

18. La convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, sottoscritta nella cittadina di Aarhus, in Danimarca, nel 1998 ed è entrata in vigore nel 2001. Per un approfondimento sui contenuti della convenzione, si rinvia a *www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/normativa/Normativa-sull-accesso-alle-informazioni/normativa-sovranazionale/la-convenzione-di-aarhus*.

Al primo comma dell'art. 3 sexies viene stabilito che è diritto di qualsiasi soggetto avere accesso alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale senza essere tenuto a dimostrare di essere titolare di un interesse giuridicamente rilevante e ciò in ragione del particolare valore di interesse generale che l'ordinamento attribuisce alla tutela dell'ambiente.

Si tratta di una forma di accesso esteso alle informazioni di natura ambientale detenute dalle amministrazioni pubbliche allo scopo di garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tal fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Oltre al tema della trasparenza, nei commi da 1-*bis* a 1-*septies* dell'art. 3-*sexies*, vengono stabilite le regole procedimentali sulla pubblicità e sulla partecipazione del pubblico[19] al procedimento di elaborazione, di modifica e riesame di piani o programmi da elaborare in determinate materie relative a rifiuti e tutela dall'inquinamento.

Sempre che l'approvazione di piani e programmi non sia già sottoposta a VAS, nel caso dei piani e programmi previsti dalle disposizioni di cui all'allegato 1 alla direttiva 2003/35/CE[20], l'autorità competente all'elaborazione e all'approvazione dei predetti piani o programmi assicura la partecipazione del pubblico nel procedimento di elaborazione, di modifica e di riesame delle proposte degli stessi piani o programmi prima che vengano adottate decisioni sui medesimi piani o programmi, provvedendo altresì alla pubblicazione sul proprio sito web tutte le informazioni riguardanti l'indicazione del titolo del piano o del programma, dell'autorità competente, delle sedi ove può essere presa visione del piano o programma e delle modalità dettagliate per la loro consultazione.

L'autorità competente è altresì tenuta a mettere a disposizione del pubblico il

19. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della direttiva 2003/35/CE «Ai fini della partecipazione del pubblico ai piani e ai programmi in materia ambientale di rilevanza europea, per "pubblico" s'intende una o più persone fisiche o giuridiche nonché, ai sensi della legislazione o prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi di tali persone».

20. Si tratta dei piani e programmi previsti dalle seguenti disposizioni: articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti; articolo 6 della direttiva 91/157/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991, relativa alle pile ed agli accumulatori contenenti sostanze pericolose; articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole; articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi; articolo 14 della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio; articolo 8, paragrafo 3 della direttiva 96/62/CE del Consiglio, del 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

piano o programma mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione nel proprio sito web al fine di consentire al pubblico di prenderne visione e presentare proprie osservazioni o pareri in forma scritta.

Dell'apporto collaborativo del pubblico, l'autorità deve tenerne adeguatamente conto in occasione della adozione.

Al fine di garantire la massima trasparenza possibile, l'autorità competente, una volta che il piano è stato adottato, deve pubblicarlo sul proprio sito web unitamente ad una dichiarazione di sintesi in merito alle considerazioni che sono state alla base della decisione.

## 5. I diritti umani e l'ambiente

Se la tutela dell'ambiente a livello internazionale presenta difficoltà ad avverarsi con la necessaria forza giuridica, essendo dipendente dalla scelta dei singoli stati l'efficacia delle politiche ambientali in generale, differente è la questione nel caso in cui l'ambiente venga declinato rispetto alla tutela dei diritti dell'uomo: le convenzioni internazionali e gli strumenti di giustiziabilità dei diritti dell'uomo promosse dalle organizzazioni a tal fine previste dai trattati istitutivi consente di raggiungere risultati di maggior rilievo rispetto all'affermazione del diritto consuetudinario[21].

21. Ad oggi le convenzioni tra stati per la tutela dei diritti umani sono state perfezionate in Europa, in America ed in Africa mentre in Asia non c'è ancora un trattato in tal senso. Le convenzioni prevedono una dichiarazione dei diritti umani sottoscritta tra gli stati membri con l'impegno degli stessi a rispettarla nei confronti di cittadini e soggetti giuridici agli stessi riconducibili (associazioni, società, ecc.). Il rispetto dei diritti umani enunciati nelle dichiarazioni è affidato a Corti giurisdizionali indipendenti con il potere di condannare gli Stati membri responsabili delle violazioni. Nell'ordinamento italiano, in forza di una giurisprudenza della Corte costituzionale ormai consolidata (sentenze nn. 348 e 349 del 2007), le garanzie contenute nella dichiarazione europea di diritti dell'uomo sono vincolanti sia per il legislatore (statale e regionale) ma anche per i giudici nazionali (che devono dunque applicare il diritto interno in modo tale che sia coerente con i principi e le garanzie contenute nella suddetta dichiarazione) per effetto della norma contenuta nell' art. 117, comma 1 Cost., così come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo cui le leggi (statali e regionali) devono rispettare gli obblighi derivanti dai trattati internazionali. Stante il richiamo operato dall'art. 117 Cost., i principi contenuti nella dichiarazione, come interpretati ed applicati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, rappresentano l'ineludibile punto di riferimento interpretativo anche nel caso in cui i giudici ravvisino un potenziale contrasto con i predetti principi da parte delle norme nazionali che devono applicare in un giudizio; in tal caso, il giudice dovrà essere sollevata la questione di legittimità costituzionale chiedendo il necessario intervento della Corte costituzionale in merito alla conformità della norma interna: la norma di legge che sia ritenuta dalla corte costituzionale in contrasto con la dichiarazione europea dei diritti dell'uomo verrà pertanto dichiarata incostituzionale per contrasto proprio con il citato art. 117, primo comma, della Costituzione.

Nei sistemi internazionali di protezione dei diritti umani a dimensione regionale registriamo esperienze diverse rispetto alla formalizzazione esplicita ovvero alla elaborazione in via giurisprudenziale di un vero e proprio diritto umano ad un ambiente sano.

Nel sistema europeo, né la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950) né la Carta sociale europea (sia nel testo originario adottato a Torino nel 1961 sia in quello sostitutivo adottato a Strasburgo nel 1996 ed entrato in vigore nel 1999) includono il diritto all'ambiente come diritto umano.

Ciò non deve stupire in quanto la codificazione di norme nazionali ed internazionali in materia ambientale è iniziata durante gli anni Settanta del secolo scorso in concomitanza con la crescita della consapevolezza collettiva dell'importanza di garantire forme sempre maggiori di protezione dell'equilibrio degli ecosistemi e della natura.

A ciò si aggiunga che i diritti umani, volti a garantire le libertà fondamentali e la piena realizzazione della persona umana nella società, non esauriscono necessariamente le forme di tutela in materia ambientale che progressivamente sono state estese fino a comprendere nella stessa nozione di ambiente (cfr. lezione n. 1) la tutela dell'equilibrio degli ecosistemi, la natura e le sue risorse indipendentemente dal beneficio diretto per l'uomo.

Il diritto ad un ambiente sano costituisce pertanto il punto più alto di sintesi tra i diritti umani e la tutela dell'ambiente, come si può rinvenire nella giurisprudenza della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo) che ha fornito una interpretazione estensiva dell'obbligo che sussiste in capo agli Stati di attivarsi per proteggere la vita privata e familiare (art. 8 CEDU) arrivando a formulare l'obbligo da parte degli Stati membri di attivarsi per garantire la protezione dell'ambiente di vita delle persone.

Secondo la ripartizione classica dei diritti fondamentali tra diritti di libertà[22] (lo Stato si deve astenere dal porre in essere azioni che ledano o altrimenti comprimano il diritto) e diritti sociali o pretensivi[23] (lo Stato deve attivarsi per creare le condizioni necessarie al riconoscimento effettivo del diritto nei confronti del cittadino) il diritto ad un ambiente sano appare maggiormente assimilabile alla categoria dei diritti sociali laddove si valuta che la tutela dell'ambiente in tutte le sue forme garantisce al cittadino condizioni di vita sicuramente migliori ma non si può escludere che le condizioni di insalubrità ambientale possano incidere di-

22. Sono i diritti di libertà classica come quella personale, di associazione, di riunione, di circolazione, di manifestazione del pensiero, del domicilio, della segretezza della corrispondenza.

23. Sono compresi in questa categoria i diritti alla salute, all'istruzione, alla sicurezza sociale e, più in generale, la pretesa che lo Stato operi per eliminare gli ostacoli sociali ed economici che impediscano il pieno sviluppo della persona umana secondo le sue possibilità.

rettamente sulla stessa libertà individuale laddove pregiudicano direttamente la salute o la vita nel proprio domicilio nonostante il contrario avviso della Corte di Strasburgo.

Significativi sono alcuni casi sottoposti al giudizio della Corte europea dei diritti dell'uomo risolti con l'affermazione dell'esistenza di un obbligo per gli Stati membri di attivarsi per garantire le migliori condizioni possibili di salubrità ambientale.

Nel caso *Hatton and Others v. United Kingdom, sent. 2 ottobre 2001*, nel quale era stato denunciato il danno derivante dall'inquinamento acustico prodotto da un aeroporto nelle vicinanze privo di opportuni sistemi di isolamento, la Corte ha affermato che sussiste in capo agli Stati l'obbligo di attivarsi per proteggere la vita privata e familiare; nel caso *Lopez Ostra v. Spain, sentenza 9 dicembre 1994*, la Corte ha evidenziato che le forme più gravi di inquinamento atmosferico possono danneggiare il benessere delle persone e impedire alle stesse di fruire liberamente e pienamente delle proprie abitazioni determinando così una ingiustificata compressione della loro «vita privata e familiare»; nel caso *Guerra e altri c. Italia, sentenza 19 febbraio 1998,* nel quale veniva in discussione l'inattività dello Stato italiano rispetto all'obbligo di proteggere la salute delle persone dalle emissioni atmosferiche inquinanti prodotte da attività industriali già classificate come pericolose, la Corte, pur riconoscendo la violazione dell'art. 8 alla vita privata e familiare delle persone non ha ritenuto fondata la denunciata violazione anche del diritto alla integrità della vita – sia in senso fisico, sia in senso psicologico – protetto dall'art. 2 della dichiarazione; infine, nel caso *Di Sarno e altri c. Italia, sentenza 10 gennaio 2012*, la Corte ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano del «diritto alla vita privata e del domicilio» dei ricorrenti residenti in una zona vicina alle aree interessate dalla emergenza dello smaltimento dei rifiuti: viene contestato alle istituzioni l'incapacità di attivarsi per gestire in modo efficace e tempestivo il ciclo di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Si può così rilevare che la Corte, senza coinvolgere direttamente il diritto alla integrità della persona, ritiene che la tutela dell'ambiente sia uno dei presupposti per garantire il rispetto della vita personale e familiare delle persone da cui far derivare l'obbligo per gli Stati di garantire sia sul piano normativo che dell'azione governativa le condizioni per conciliare lo svolgimento di determinate attività economiche con il benessere delle persone e l'equilibrio ambientale alterato.

L'esperienza americana è in parte diversa da quella europea sul piano della elaborazione di un compiuto diritto sociale all'ambiente.

Rispetto al sistema europeo, la convenzione americana sui diritti umani (patto di San José di Costa Rica, 1969, entrato in vigore nel 1978) prevede in modo esplicito un *right to the healthy environment* contenuto nell'art. 11 del protocollo addizionale in materia di diritti economici sociali e culturali (protocollo di San Salvador, 1988 considerato a tutti gli effetti parte integrante del diritto conven-

zionale interamericano) in forza del quale è riconosciuto il diritto dell'individuo a vivere in un ambiente sano ponendo a carico degli Stati sottoscrittori l'obbligo di favorire la protezione, la preservazione e il miglioramento delle condizioni ambientali.

Al riconoscimento del diritto "sociale" all'ambiente non corrisponde però una effettiva tutela sul piano giudiziale posto che, ai sensi dell'art. 19 del protocollo di San Salvador, non rientra tra i diritti la cui violazione consente di adire la Commissione interamericana dei diritti umani per ottenere la condanna dello Stato inadempiente (i diritti sociali giustiziabili sono solo quelli relativi ai diritti dei lavoratori di associazioni sindacali e del diritto all'istruzione).

Il predetto limite non ha ostacolato la formazione di una giurisprudenza della Corte interamericana in base alla quale il diritto a vivere in un ambiente sano ed il conseguente obbligo dello Stato di attivarsi per garantire tale condizione di vita hanno trovato giustificazione in altri diritti contenuti nelle dichiarazioni quali, in particolare il diritto di proprietà[24] o il diritto a vivere con dignità[25] declinati nelle più recenti anche in combinazione tra loro[26] per rafforzare la pretesa nei confronti dello Stato di contemperare ed integrare le esigenze economiche con quelle di salvaguardia ambientale.

In molte delle pronunce della Corte viene così affermato il diritto originari delle popolazioni indigene a vivere secondo tradizioni ed usanze e quindi a vivere dei frutti della terra nella salvaguardia dell'equilibrio ambientale necessario alla loro tutela fisica e psichica.

Come per la convenzione americana, anche la dichiarazione africana dei diritti umani (sottoscritta a Banjul nel 1981 ed entrata in vigore nel 1986) prevede all'art. 24 il diritto «collettivo» connesso allo sviluppo riconoscendo a

24. Nei casi *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua, sentenza 31 agosto 2001* e *Saramaka v. Suriname, sentenza 28 novembre 2007* la Corte, nel riconoscere la illegittimità del comportamento dello Stato che in occasione del rilascio di concessioni per lo sfruttamento di risorse petrolifere non ha preventivamente acquisito il consenso delle popolazioni indigene interessate, ha invocato una interpretazione ampia del diritto di proprietà il quale implica il particolare legame con il territorio creato da tali popolazioni al punto che sussiste una stretta correlazione tra il territorio stesso e le tradizioni della società insediata.

25. Nel caso *Yakye Axa v. Paraguay, sentenza 17 giugno 2005*, la Corte ha ritenuto che la alterazione dell'equilibrio ambientale possa determinare la violazione del diritto a vivere con dignità il quale si esplica non solo nel rispetto della cultura e delle tradizioni di una popolazione ma anche nella integrità della salute.

26. Nel caso *Pueblos Kalina y Locona, v. Suriname, sentenza 25 novembre 2015*, la Corte, richiamando sia il diritto di proprietà sia il diritto a vivere con dignità, ha affermato la responsabilità dello Stato che, dopo aver dato in concessione attività estrattive all'interno del territorio di una delle riserve naturali in cui erano state accolte alcune popolazioni indigene, non si è attivato al fine di evitare che quelle stesse popolazioni subissero una progressiva alterazione delle condizioni ambientali del luogo in cui vivevano.

tutti il diritto ad un ambiente generale soddisfacente favorevole al loro sviluppo che la Commissione africana ritiene direttamente applicabile agli Stati sottoscrittori, i quali hanno l'obbligo di attivarsi per garantire compiutamente tale principio.

Proprio in forza di tale specifica garanzia, la Commissione africana ha potuto condannare lo Stato che ha consentito uno sfruttamento incontrollato delle risorse petrolifere senza adeguate misure di tutela per prevenire danni all'ambiente ed alla salute delle popolazioni interessate[27].

27. Commissione africana dei diritti umani e dei popoli, caso *SERAC e CESR v. Nigeria, decisione 27 ottobre 2001*.

# IV

# La transizione ecologica

Sommario: 1. La transizione ecologica ed il modello di sviluppo sostenibile – 2. I nuovi soggetti istituzionali in materia ambientale – 2.1. Il Ministero della transizione ecologica (MiTE) – 2.2. Il Comitato interministeriale della transizione ecologica (CITE) – 3. Il piano per la transizione ecologica (PTE) – 3.1. Il primo Piano per la transizione ecologica – 4. L'economia circolare – 4.1. Le misure di economia circolare vigenti in Italia – 4.1.1. Gli appalti verdi ed i criteri ambientali minimi (CAM) del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione – 4.1.2. L'attuazione del pacchetto normativo europeo sull'economia circolare.

## 1. La transizione ecologica ed il modello di sviluppo sostenibile

L'espressione *transizione ecologica* ha avuto nell'ultimo periodo una diffusione molto elevata in conseguenza dell'avvio del poderoso programma di finanziamento con fondi europei denominato *Next Generation UE*[1] finalizzato a garantire le adeguate risorse finanziarie per consentire agli Stati membri la ripresa economica e sociale[2] dopo gli anni di crisi dovuti alla pandemia da Covid-19.

Per accedere ai finanziamenti previsti, gli Stati hanno dovuto approntare degli specifici *piani nazionali di ripresa e resilienza* (PNRR) nei quali individuare, nell'ambito delle sei *missioni*[3] previste dal programma *Next Generation UE*, i progetti e le riforme necessarie per raggiungere gli obietti prefissati.

1. NGEU integra il Quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea 2021-2027. È uno strumento di natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, in virtù del quale la Commissione europea è autorizzata a sollecitare prestiti sui mercati dei capitali per un ammontare totale di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti. Quasi il 90% delle risorse NGEU è destinato al *Recovery and Resilience Facility,* disciplinato dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Per accedere a tali ultime risorse, gli Stati membri hanno dovuto presentare dei Piani di ripresa e di resilienza (PNRR) in cui hanno delineato le riforme e gli investimenti che si propongono di realizzare.

2. Come risulta ben espresso negli obiettivi generali del PNRR (cfr. paragrafo 1.3, pp. 26-28).

3. Le sei missioni del PNRR sono così articolate: *Missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo.* Sostiene la transizione digitale del Paese, nella modernizzazione del-

Tra le missioni, particolare importanza è attribuita alla *rivoluzione verde* ed alla *transizione ecologica* allo scopo di favorire i profondi cambiamenti necessari a consentire il passaggio verso l'economia circolare, lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile e un'agricoltura più sostenibile.

In questo contesto, sono già stati introdotti alcuni significativi cambiamenti nell'organizzazione degli enti preposti alla tutela ambientale e nella programmazione degli interventi, oltre a essere già state avviate le azioni connesse con il PNRR[4].

la pubblica amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Ha l'obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali, agevolare l'internazionalizzazione delle imprese. Investe inoltre sul rilancio di due settori che caratterizzano l'Italia: il turismo e la cultura. *Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica.* È volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività. Comprende interventi per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Prevede inoltre azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; e iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche. *Missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile.* Si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Potenzia i servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti. Promuove l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo. Punta a garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PNL) per la rete dei porti. *Missione 4: Istruzione e ricerca.* Punta a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nel nostro Paese, in tutto in ciclo formativo. Prevede l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido, favorisce l'accesso all'università, rafforza gli strumenti di orientamento e riforma il reclutamento e la formazione degli insegnanti. Include anche un significativo rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, per innalzare il potenziale di crescita. *Missione 5: Coesione e inclusione.* Investe nelle infrastrutture sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e sostiene il sistema duale e l'imprenditoria femminile. Migliora il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, per le famiglie, per la genitorialità. Promuove inoltre il ruolo dello sport come fattore di inclusione. Un' attenzione specifica è riservata alla coesione territoriale, col rafforzamento delle Zone Economiche Speciali e la Strategia nazionale delle aree interne. Potenzia il Servizio Civile Universale e promuove il ruolo del terzo settore nelle politiche pubbliche. *Missione 6: Salute.* È focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali, e l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (55N). Potenzia il Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Sostiene le competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

4. Il PNRR e tutta la documentazione relativa oltre alle informazioni riguardanti i progetti e le iniziative comprese nel Piano, si possono consultare accedendo al sito, *italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html*.

Prima di affrontare gli aspetti più significativi, occorre evidenziare che la transizione ecologica non è certamente una novità nella elaborazione delle politiche in materia ambientale essendo comparsa in diversi autorevoli studi fin dagli anni Settanta del secolo scorso per essere poi ufficialmente inclusa nel famoso rapporto Brundtland del 1987 *Our common Future.*

La transizione ecologica indica il percorso verso un nuovo modello caratterizzato dalla ecosostenibilità delle attività economiche in particolare affinché si riduca il depauperamento delle risorse naturali disponibile, si ponga un serio limite all'inquinamento delle matrici ambientali rafforzando le misure che garantiscono uno sviluppo sostenibile anche nel senso della solidarietà intragenerazionale.

Rientrano negli obiettivi della transizione ecologica il passaggio ad una economia circolare, il potenziamento delle fonti di energia rinnovabili e complessivamente la lotta al cambiamento climatico.

I programmi come il Next Generation UE rappresentano lo strumento più utile per favorire questi cambiamenti in quanto uniscono alle riforme negli ordinamenti giuridici il finanziamento di progetti volti al perseguimento degli obiettivi.

## 2. I nuovi soggetti istituzionali in materia ambientale

In occasione della nascita del Governo Draghi, con il decreto legge n. 22 del 2021, convertito nella legge n. 55 del 2021, sono state introdotte significative modifiche relativamente alla Governance e agli strumenti della transizione ecologica.

La riforma ha riguardato la modifica della denominazione dei compiti del Ministero dell'ambiente (ora Ministero della transizione ecologica), la istituzione del Comitato interministeriale della transizione ecologica (CITE) e la previsione di un nuovo strumento per il coordinamento e lo sviluppo delle politiche e delle azioni in materia ambientale denominato Piano per la transizione ecologica (PTE).

Come detto, l'articolo 2 del decreto n. 22 del 2021, ha previsto la trasformazione, non solo sul piano della formale denominazione, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in Ministero della transizione ecologica (MiTE).

### *2.1. Il Ministero della transizione ecologica (MiTE)*

Rispetto al Ministero dell'ambiente, il MiTE ha assunto una nuova fisionomia in particolare a seguito del trasferimento di competenze in materia di politica energetica dal Ministero dello sviluppo economico (MiSE).

Si tratta di un cambiamento di grande rilievo in quanto attribuisce al ministe-

ro che si occupa della tutela dell'ambiente anche le competenze statali in materia di energia, ossia il settore che maggiormente incide sull'assetto dell'ambiente e che può avere le più rilevanti conseguenze, in un senso o nell'altro, rispetto al perseguimento degli obiettivi della transizione ecologica.

A seguito della riforma, al Ministero della transizione ecologica, fatte salve le funzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile, alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, nelle seguenti materie specificamente indicate dall'art. 35, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999:

a) individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, ratificata ai sensi della legge 19 dicembre 1975, n. 874, e dei relativi regolamenti europei, della difesa del mare e dell'ambiente costiero e della comunicazione ambientale;
b) definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale e provvedimenti ad essi inerenti; autorizzazione di impianti di produzione di energia di competenza statale, compresi quelli da fonti rinnovabili, anche se ubicati in mare; rapporti con organizzazioni internazionali e rapporti con l'Unione Europea nel settore dell'energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, compresi il recepimento e l'attuazione dei programmi e delle direttive sul mercato unico europeo in materia di energia, ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici e promozione della concorrenza nei mercati dell'energia e tutela dell'economicità e della sicurezza del sistema con garanzia di resilienza; individuazione e sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e del gas naturale e definizione degli indirizzi per la loro gestione; politiche di ricerca, incentivazione e interventi nei settori dell'energia e delle miniere; ricerca e coltivazione di idrocarburi, riconversione, dismissione e chiusura mineraria delle infrastrutture di coltivazione di idrocarburi ubicate nella terraferma e in mare e ripristino in sicurezza dei siti; risorse geotermiche; normativa tecnica, area chimica, sicurezza mineraria, escluse le competenze in materia di servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e di vigilanza sull'applicazione della legislazione attinente alla salute sui luoghi di lavoro, e servizi tecnici per l'energia; vigilanza su enti strumentali e collegamento con le società

e gli istituti operanti nei settori dell'energia; gestione delle scorte energetiche nonché predisposizione ed attuazione dei piani di emergenza energetica; sicurezza nucleare e disciplina dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi; radioprotezione e radioattività ambientale; agro-energie; rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione di dati statistici in materia energetica e mineraria, finalizzati alla programmazione energetica e mineraria;

c) piani e misure in materia di combustibili alternativi e delle relative reti e strutture di distribuzione per la ricarica dei veicoli elettrici, qualità dell'aria, politiche per il contrasto dei cambiamenti climatici e per la finanza climatica e sostenibile e il risparmio ambientale anche attraverso tecnologie per la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra;
d) pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, ivi compreso quello dei trasporti;
e) gestione, riuso e riciclo dei rifiuti ed economia circolare;
f) tutela delle risorse idriche e relativa gestione, fatta salva la competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
g) promozione di politiche di sviluppo sostenibile, nazionali e internazionali;
h) promozione di politiche per l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, fatte salve le competenze del Ministero dello sviluppo economico;
i) coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale, nonché di bonifica e di ripristino in sicurezza dei siti inquinati, ivi compresi i siti per i quali non è individuato il responsabile della contaminazione e quelli per i quali i soggetti interessati non provvedono alla realizzazione degli interventi, nonché esercizio delle relative azioni giurisdizionali;
l) sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ambiente, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente; prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico e dai rischi industriali;
m) difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali.

Il MiTE può essere quindi definito come l'organo di Governo preposto all'attuazione delle politiche ambientali con l'attribuzione di rilevanti funzioni per la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, la salvaguardia del territorio e delle acque e per il contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale.

A seguito dell'accorpamento di funzioni un tempo attribuite al MiSE, la transizione ecologica viene così ad essere orientata e gestita in modo unitario in quanto il MiTE è chiamato ad occuparsi di sviluppo sostenibile, efficienza energetica ed economia circolare oltre alla gestione integrata del ciclo dei rifiuti.

Importanti sono altresì le competenze in materia di bonifica dei Siti d'interesse nazionale (SIN), la valutazione ambientale delle opere strategiche, il contrasto all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati.

Il Ministero svolge, inoltre, un ruolo di indirizzo e vigilanza sulle attività dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e dei parchi nazionali e delle aree marine protette. Promuove le buone pratiche ambientali, la mobilità sostenibile e la rigenerazione urbana secondo criteri di sostenibilità.

Il Ministero, per le attività di controllo nelle materie di competenza, si avvale istituzionalmente della collaborazione delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera e del Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dei Carabinieri.

### *2.2. Il Comitato interministeriale della transizione ecologica (CITE)*

La *governance* della transizione ecologica si compone anche del nuovo *Comitato interministeriale per la transizione ecologica* (CITE), introdotto con l'art. 4 del decreto legge n. 22 del 2001.

Il CITE, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, in sua vece, dal Ministro della transizione ecologica, ed è composto stabilmente dai Ministri della transizione ecologica, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole alimentari e forestali nonché dagli altri Ministri ma solo nel caso in cui siano in discussione nelle riunioni del Comitato provvedimenti o tematiche nelle materie di loro competenza.

Il CITE ha il compito di assicurare il necessario coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, senza invadere per questo le pur rilevanti attribuzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPE).

Il compito principale del CITE è di provvedere all'approvazione del Piano per la transizione ecologica (PTE), assicurando il monitoraggio riguardo all'attuazione dello stesso e provvedendo agli aggiornamenti periodici in funzione degli obiettivi conseguiti e delle priorità, indicate in sede nazionale o europea, adottando le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli o ritardi nell'esecuzione delle azioni previste dal PTE.

L'art. 4 del decreto legge n. 22 del 2021 ha inoltre affidato al CITE la competenza a provvedere con cadenza almeno triennale, con apposita delibera, su proposta del Ministro della transizione ecologica, all'aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, sentita la Conferenza permanente per i rap-

porti tra lo Stato le regioni e le province autonome, ed acquisito il parere delle associazioni ambientali munite di requisiti sostanziali omologhi a quelli previsti dall'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

## 3. Il piano per la transizione ecologica (PTE)

L'art. 57 *bis* del Codice dell'ambiente, introdotto dall'art. 4 del decreto legge n. 22 del 2021, prevede l'istituzione del *piano della transizione ecologica* (PTE) allo scopo di fornire uno strumento di analisi dello stato dell'ambiente e di coordinamento delle politiche ambientali riguardanti:

a) la riduzione delle emissioni di gas climalteranti;
b) la mobilità sostenibile;
c) il contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo;
   c-*bis*) la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici;
d) le risorse idriche e relative infrastrutture;
e) la qualità dell'aria;
f) l'economia circolare;
   f-*bis*) bioeconomia circolare e fiscalità ambientale, ivi compresi i sussidi ambientali e la finanza climatica e sostenibile.

Il PTE rappresenta uno strumento fondamentale per il governo della materia ambientale in quanto individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure.

Viene così accresciuta la centralità dello Stato nella materia ambientale attribuendo al CITE ed al Ministero compiti decisionali e di impulso nei confronti, principalmente, di regioni ed enti territoriali ma anche riguardo alle altre amministrazioni pubbliche che si occupano della cura di aspetti economici o delle attività produttive.

Il PTE, infatti, segna il punto di sintesi tra la transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile in linea con il quadro di riferimento.

Per quanto concerne il procedimento, il CITE su impulso del Ministero della transizione ecologica predispone una proposta di piano sulla quale deve essere acquisito, entro venti giorni dalla data di trasmissione, il parere della Conferenza unificata Stato, Regioni.

La proposta di piano è contestualmente trasmessa alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia le quali si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione.

In mancanza di una esplicita previsione, i suddetti pareri sono obbligatori ma

non vincolanti nel senso che devono essere richiesti ma il CITE non è tenuto ad adeguarsi agli stessi ben potendo discostarsene fornendo adeguata motivazione sulle relative ragioni.

Il PTE è approvato in via definitiva dal CITE entro trenta giorni dall'espressione dei pareri ovvero dall'inutile decorso dei termini previsti (nel senso che, decorsi i termini senza che siano stati formulati i relativi pareri, il CITE può prescinderne).

Dopo l'approvazione definitiva del Piano da parte del CITE, il Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato trasmette alle Camere, entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano, dando conto delle azioni, delle misure e delle fonti di finanziamento adottate.

### *3.1. Il primo Piano per la transizione ecologica*[5]

Deve essere salutata positivamente la notizia che, a meno di un anno dalla entrata in vigore delle norme istitutive, il piano della transizione ecologica, dopo essere stato sottoposto al parere della Conferenza unificata e delle commissioni parlamentari, è stato approvato dal CITE nella riunione dell'8 marzo 2022 ed è ora in attesa di pubblicazione.

Analizzando nel dettaglio il PTE predisposto e approvato, emerge con chiarezza l'importanza che ha assunto il programma di finanziamento del *Next Generation UE* – rispetto ai precedenti programmi in materia ambientale dell'unione europea – nell'ambito del quale si colloca pienamente il piano della transizione ecologica.

Il Piano si inserisce all'interno del contesto internazionale che fa riferimento all'Agenda 2030[6] dell'ONU ed al *Green Deal*[7], il programma europeo per una nuova crescita sostenibile dell'Unione Europea, finalizzato a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.

5. La proposta di piano per la transizione ecologica può essere consultato al link *www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1310524.pdf*, mentre il dossier di studio sul PTE elaborato dal servizio studi del Parlamento è consultabile al link *documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/Am0143.Pdf*.

6. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Si tratta di un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel 2015 dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, tra cui «assumere azioni urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze» (obiettivo 13) e l'obiettivo 15, relativo a biodiversità, foreste e desertificazione (cfr. *unric.org/it/agenda-2030/*).

7. Si rinvia per tutte le informazioni riguardante il Green Deal europeo a *ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-dealit*.

Per il finanziamento del *Green Deal* sono state messe a disposizione specifiche risorse all'interno del *Next Generation EU*.

In particolare, il 37% delle risorse complessivamente richieste dagli Stati membri nei rispettivi PNRR è dedicato a interventi di contrasto al cambiamento climatico.

Nelle premesse del documento approvato, è stato evidenziato che il piano per la transizione ecologica (PTE)

> intende fornire informazioni di base e un inquadramento generale sulla strategia per la transizione ecologica, dare un quadro concettuale che accompagni gli interventi del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) [evidenziando nel contempo che] per garantire il successo delle misure delineate nel PNRR, ma anche per le azioni nel medio-lungo termine, si rendono necessari alcuni interventi chiave, che da una parte permettano la semplificazione delle procedure amministrative e l'accelerazione degli iter di approvazione dei progetti – pur nel rispetto della serietà delle necessarie valutazioni di impatto –, e dall'altra creino le condizioni per la loro più celere esecuzione da parte della pubblica amministrazione. La revisione del Codice Appalti darà ulteriore sostegno al lavoro della pubblica amministrazione nel fluidificare le procedure amministrative[8].

Sempre nelle premesse del PTE, il PNRR

> rappresenta il primo deciso impulso all'avvio di un processo di transizione ecologica di grande portata garantendo un volume di investimenti di rilievo assoluto, pari a 222,1 miliardi di euro (191,5 miliardi di euro finanziati attraverso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare), vincolati ad un serrato cronoprogramma che si chiuderà nel 2026. Ma le scelte progettuali e le relative attuazioni, adattamenti ed integrazioni avranno impatti nel lungo periodo e ben oltre il prossimo quinquennio[9].

8. Con il decreto legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni nella legge 108 del 2021, relativo alla «*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» sono state introdotte specifiche norme di semplificazione e accelerazione delle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica (artt. 17-29), di accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica (artt. 30-33-*ter*) e di semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico (artt. 34-37-*quater*).

9. La Missione 2 del PNRR rappresenta sostanzialmente il cuore del PTE essendo relativa a temi di grande importanza come l'agricoltura sostenibile, l'economia circolare, la transizione energetica, la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica degli edifici, le risorse idriche e l'inquinamento, destinando complessivamente l'importo di oltre 59 miliardi di euro.

Passando al merito del provvedimento, il PTE indica, in un quadro di riferimento mondiale, le seguenti sfide:

1. *cambiamento climatico e inquinamento*, determinati *in primis* dalla diffusione delle fonti fossili in virtù della loro densità energetica e versatilità;
2. *energia*, in termini di auspicabile decarbonizzazione dei processi energetici, elettrificazione di molti usi termici e sostituzione di combustibili fossili con combustibili rinnovabili e puliti. Studi recenti citati dal Governo ritengono che un ruolo chiave nella riduzione delle emissioni potrebbe essere svolto dall'idrogeno;
3. *sovrappopolazione, malnutrizione e spreco di cibo*, per contrastare i quali si ritiene tra l'altro opportuno intervenire sui modelli di sviluppo delle città e lavorare per superare la contrapposizione con la campagna sviluppatasi nei secoli passati;
4. *minacce alla biodiversità*. Il rapporto sullo stato della natura in Europa evidenzia il costante declino delle specie e degli *habitat* in buona salute. Anche in risposta a tale situazione è stata elaborata la Strategia UE per la biodiversità per il 2030, che propone un'azione coordinata per la quale – si evidenzia – è necessaria una "trasformazione del modo di produrre, consumare, muoversi, fare ricerca" in tempi relativamente ristretti.

Alle sfide globali, in conformità con l'Agenda ONU 2030 e il Green Deal europeo, il PTE delinea i seguenti 5 macro obiettivi:

- *neutralità climatica*, azzerare entro il 2050 le emissioni di gas serra per stabilizzare il pianeta entro i limiti di sicurezza dettati dagli Accordi di Parigi; ciò dovrà avvenire in particolare attraverso la progressiva uscita dalle fonti fossili e la rapida conversione verso fonti rinnovabili nella produzione di energia, nei trasporti, nei processi industriali, nelle attività economiche, negli usi civili e sollecitando la transizione verso un'agricoltura e una zootecnia sane, rigenerative e circolari secondo la strategia europea "*farm to fork*", "dal produttore al consumatore".
- *azzeramento dell'inquinamento*, attraverso una rivoluzione della mobilità fino alla sua completa sostenibilità climatica e ambientale e la minimizzazione (entro il 2050) di inquinamenti e contaminazioni di aria, acqua e suolo;
- *adattamento ai cambiamenti climatici* mediante il contrasto dei fenomeni di dissesto idrogeologico, di spreco delle risorse idriche e dell'erosione della biodiversità terrestre e marina con politiche finalizzate ad aumentare la resilienza dei sistemi naturali e antropici, e delle risorse idriche, anche attraverso l'azzeramento del consumo di suolo;
- *ripristino della biodiversità e degli ecosistemi*, in collegamento con gli obiettivi di mitigazione e adattamento, ci si propone di potenziare il patrimonio di bio-

diversità nazionale con misure di conservazione (aumento delle aree protette terrestri e marine) e di implementazione di soluzioni "basate sulla natura" al fine di riportare a una maggiore naturalità aree urbane, degradate e ambiti fondamentali come i fiumi e le coste;

- *transizione verso l'economia circolare e la bioeconomia* per permettere non solo il riciclo e il riuso dei materiali ma anche il disegno di prodotti durevoli, improntando così i consumi al risparmio di materia e prevenendo alla radice la produzione di rifiuti, nonché eliminare inefficienze e sprechi e promuovere una gestione circolare delle risorse naturali e degli scarti anche in ambito agricolo e più in generale dei settori della bioeconomia.

I macro obiettivi sono a loro volta articolati in 8 distinte aree di intervento rispetto a ciascuna delle quali sono stai individuati specifici obiettivi principali:

- *Decarbonizzazione.* Il PTE ricorda che le tappe della decarbonizzazione italiana sono scandite dagli impegni europei ("net zero" al 2050 e riduzione del 55% al 2030 delle emissioni di $CO_2$ rispetto al 1990) e che la quota di elettrificazione del sistema dovrà progressivamente tendere e superare quota 50%. L'apporto delle energie rinnovabili alla generazione elettrica dovrà raggiungere almeno il 72% al 2030 e coprire al 2050 quote prossime al 100% del mix energetico primario complessivo.
- *Mobilità sostenibile.* Il PTE ricorda l'obiettivo "net zero" per trasporto navale ed aereo e la spinta su alta velocità e traffico merci su rotaia, nonché che il PNRR rappresenta un cambio di passo verso la mobilità sostenibile, con investimenti nel periodo 2021-26 per circa 38 miliardi di euro nelle Missioni 2 e 3. Il PTE ricorda altresì che nel periodo successivo al 2030, per centrare l'obiettivo di decarbonizzazione completa, almeno il 50% delle motorizzazioni dovrà essere elettrico. Un peso analogo dovranno avere idrogeno, biocarburanti e carburanti sintetici ad impatto zero. In un quadro coordinato a livello europeo i sussidi ai combustibili fossili dovranno essere progressivamente eliminati mentre al trasporto aereo, marittimo e dei veicoli su strada dovrà essere valutata la possibilità di estendere il sistema ETS.
- *Miglioramento della qualità dell'aria.* Il PTE sottolinea che molte misure previste dal PNRR avranno effetti positivi sulla qualità dell'aria entro il 2026 e che il PTE stesso predispone una serie di misure per rispettare gli obiettivi europei di riduzione degli inquinanti al 2030 e le ambizioni poste dal Piano *Toward Zero Pollution* della Commissione europea. Il PTE sottolinea altresì che un'attenzione particolare andrà riservata all'impiego di biomasse e bioenergie e a una progressiva riduzione delle emissioni del settore agricolo (come l'ammoniaca). Gli obiettivi al 2050 prevedono il rispetto dei valori molto più cautelativi stabiliti dall'Organizzazione mondiale del-

la sanità. Misure verranno prese anche per il contrasto dell'inquinamento indoor.

- *Contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico.* L'obiettivo del Piano è arrivare a un consumo zero netto entro il 2030, sia minimizzando gli interventi di artificializzazione, sia aumentando il ripristino naturale delle aree più compromesse, quali gli ambiti urbani e le coste. Il Piano prevede altresì di mettere in sicurezza il territorio rafforzando la governance e un sistema di monitoraggio avanzato che diano coerenza a un programma nazionale di prevenzione e contrasto.
- *Risorse idriche e relative infrastrutture.* Il PTE sottolinea che entro il 2026 gli interventi previsti dal PNRR, per 4,3 miliardi di euro, intendono potenziare infrastrutture di approvvigionamento idrico primario, reti di distribuzione, fognature e depuratori, soprattutto nel Meridione, digitalizzare e distrettualizzare le reti di distribuzione, ridurre del 15% le dispersioni di rete e ottimizzare i sistemi di irrigazione nel 12% delle aree agricole. Per la stessa data sono previste riforme per rafforzare il Piano nazionale degli interventi nel settore idrico e rendere più efficiente la gestione delle acque con la formazione di consorzi pubblico-privato a livello sovracomunale. Entro il 2040 si prevede il completamento dei lavori di potenziamento e rinnovo e aumento di qualità ed efficienza delle principali infrastrutture idriche.
- *Biodiversità.* In linea con la strategia europea, il PTE prevede un consistente potenziamento delle aree protette (dal 10 al 30%), l'adozione di "soluzioni basate sulla natura" per il ripristino degli ecosistemi degradati e una forte spinta nel monitoraggio a fini scientifici su habitat e specie a rischio. I parchi nazionali e le aree marine protette verranno digitalizzati entro il 2026 per monitorare pressioni e stato delle specie, semplificare le procedure amministrative e migliorare i servizi ai visitatori. In relazione alle foreste il PTE sottolinea che è essenziale promuovere una loro tutela attiva attraverso forme di gestione sostenibile, una loro espansione in aree residuali e degradate e la valorizzazione nazionale del legname quale duraturo stoccaggio di carbonio. Il PTE prevede inoltre il rafforzamento della biodiversità nelle 14 aree metropolitane attraverso un programma di forestazione urbana (con la piantagione di 6,6 milioni di alberi) e di ripristino degli habitat degradati. Anche i fiumi verranno interessati da massicci interventi di rinaturalizzazione, a partire dal Po, per garantire la loro funzione essenziale di corridoi ecologici.
- *Tutela del mare.* Il PTE ricorda che il PNRR prevede investimenti nelle attività di ricerca e osservazione dei fondali e degli habitat marini, anche attraverso il potenziamento di una flotta dedicata, e che l'obiettivo delle ricerche è avere il 90% dei sistemi marini e costieri mappati e monitorati, e il 20% restaurati. Gli obiettivi di conservazione prevedono di portare al 30% l'estensione delle aree marine protette, di cui il 10% con forme rigorose di protezione entro il

2030. Altre misure al 2030 riguardano il contrasto della pesca illegale, azioni coordinate con altri Paesi per la minimizzazione dei rifiuti marini e la promozione del turismo sostenibile.

- *Promozione dell'economia circolare.* Il PTE sottolinea che l'economia circolare è una sfida epocale che punta all'eco-progettazione di prodotti durevoli e riparabili per prevenire la produzione di rifiuti e massimizzarne il recupero, il riutilizzo e il riciclo. A questo fine verrà pubblicata (entro il 2022) la nuova "Strategia nazionale per l'economia circolare" con l'obiettivo di promuovere una economia circolare avanzata e di conseguenza una prevenzione spinta della produzione di scarti e rifiuti (-50%) entro il 2040. La Strategia punta anche al potenziamento della bioeconomia circolare. Parallelamente verrà portata a termine l'ottimizzazione della gestione dei rifiuti su tutto il territorio nazionale avviata dal PNRR per rispettare gli obiettivi europei al 2030-2040 per imballaggi, plastica, tessuti, carta, alluminio, rifiuti da demolizione, rifiuti elettrici ed elettronici e per ridurre lo spreco di acqua e alimenti.

Accanto ad obiettivi e azioni, il PTE si occupa anche di valutare quali debbano essere gli strumenti per la *governance* ed il monitoraggio sull'attuazione del piano e sul perseguimento dei risultati.

Si insiste, in particolare, su due aspetti di grande importanza rispetto alla possibilità di perseguire gli obiettivi prefissati, ossia la legalità e la fiscalità.

Relativamente al tema legalità, nel PTE viene evidenziato che

> l'esigenza di assicurare un processo di transizione ecologica veloce, oltre che equo e giusto, è strettamente connessa a quella di disporre di procedure amministrative trasparenti che permettano l'implementazione di piani e programmi da parte dei soggetti pubblici impermeabili a episodi di infiltrazione della criminalità.

Per quanto concerne, invece la fiscalità, viene sottolineato che

> la tassazione indiretta può influenzare il comportamento dei consumatori garantendo modelli di consumo e produzione sostenibili e deve, quindi, essere concepita e applicata allo scopo di supportare la transizione ecologica nelle sue diverse declinazioni. In particolare, viene ricordato che l'applicazione dell'accisa sui prodotti energetici, opportunamente modulata anche in relazione alle emissioni di $CO_2$ e delle altre emissioni di gas serra, può essere utilizzata per correggere le esternalità negative sociali, legate ad effetti ambientali e sulla salute umana.

Il Piano di transizione ecologica intende tracciare le tappe per la trasformazione ambientale, economica e socio-politica ritenuta necessaria per avviare mu-

tamenti di lungo periodo i quali hanno la finalità di determinare la radicale trasformazione degli assetti economici, industriali e sociali necessari a scongiurare il pericolo che i cambiamenti climatici in corso e la riduzione della biodiversità compromettano i progressi e i benefici raggiunti dal genere umano.

Viene inoltre specificato che il piano accompagnerà il processo di transizione per la sua intera durata, con *target* specifici, attività di monitoraggio e aggiustamenti continui, anche su base annuale, in relazione agli stati di avanzamento delle trasformazioni in atto e ai progressi scientifici e tecnologici. Esso si ispira da un lato al principio di massimizzazione dei benefici per l'ambiente, la salute, il lavoro e l'occupazione, e dall'altro al realismo, non ricorrendo a promesse che non è possibile realizzare nei tempi definiti.

Il PTE non ha però mancato di puntualizzare come la transizione energetica ed il *phase-out* dai combustibili fossili avranno come prevedibile conseguenza anche la trasformazione radicale di intere filiere produttive.

Per tale motivo saranno necessarie politiche di sostegno al lavoro e di integrazione della dimensione sociale, anche in virtù della rilevanza del Piano per le prossime generazioni e in omaggio al principio fondamentale per cui "nessuno deve essere lasciato indietro". Si prevede in particolare la necessità di attivare specifici interventi di politiche attive per il lavoro, ricorrendo a ammortizzatori sociali ma anche a percorsi di formazione specifica e riqualificazione.

## 4. L'economia circolare

L'economia circolare rappresenta uno degli obiettivi più importanti (se non il più importante) della transizione ecologica, come esplicitato anche nel Piano per la transizione ecologica recentemente approvato.

Si tratta di un tema sul quale molto si è discusso e rappresenta un modo radicalmente diverso di concepire la produzione e il consumo di beni maggiormente in linea con le necessita di salvaguardia ambientale.

Oltre alle forme di tutela dall'inquinamento e di salvaguardia dei beni ambientali (natura, parchi foreste, paesaggio, aria, acqua, suolo) che rappresentano un aspetto ineliminabile delle politiche ambientali, la transizione verso l'economia circolare (o, altrimenti definita come la società del riciclaggio) necessità di azioni propositive, organizzative e incentivanti (e, nel contempo, disincentivanti rispetto alle attività nocive o poco virtuose) di natura differente che presuppongono un significativo concorso delle Istituzioni.

In tal senso, il PNRR ed il piano per la transizione ecologica rappresentano due significativi strumenti per raggiungere l'auspicabile cambiamento tenuto conto che il tema non è nuovo avendo l'Unione Europea già da diverso tempo avviato programmi e individuato soluzioni normative volte ad introdurre le con-

dizioni per il passaggio verso l'economia circolare ma senza, fino ad oggi, particolari risultati.

Sul piano concettuale, l'economia circolare è una nozione che contiene in sé una molteplicità di aspetti in quanto coinvolge profili di politica ambientale, di politica economica, industriale e sociale finalizzati ad una visione completamente nuova non solo della tutela ambientale ma, più in generale, dello sviluppo sostenibile del pianeta sul lato economico e della produzione.

L'economia circolare, concepita come un nuovo modo di gestire la creazione di valore[10], si caratterizza per il superamento del tradizionale modello di *economia lineare*[11] caratterizzata dalla filiera approvvigionamento delle materie prime, produzione, commercializzazione e consumo, scarto per passare gradualmente ad un modello caratterizzato dalla rinnovabilità e dal riciclo nel quale si opera per il «disallineamento (*decoupling*) tra crescita economica di beni, prodotti, servizi ed impatto ambientale (inquinamento, sfruttamento di risorse non rinnovabili, perdita di biodiversità, peggioramento della qualità della vita)»[12].

Il modello di economia circolare risulta infatti caratterizzata:

a) dalla riduzione del consumo di energia primaria per non incidere sulle fonti fossili e privilegiando l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili o dagli impianti di termovalorizzazione con conseguente riduzione delle emissioni nocive in atmosfera e del consumo di materia prime;
b) aumento del ciclo di vita dei prodotti, agendo fin dalla fase della progettazione per favorire una maggior durata oltre alla possibilità, una volta giunti a fine vita, di un loro riutilizzo o del recupero;
c) drastica riduzione degli scarti mediante il riciclaggio o riuso dei prodotti o delle loro componenti;
d) reintroduzione nel ciclo produttivo, sotto forma di componenti, materia o energia dei rifiuti una volta trattati e scomposti;
e) agevolare le misure atte a ridurre l'impatto sull'ambiente come la digitalizzazione dei servizi, il contenimento del consumo di suolo, ecc.

Si tratta, evidentemente, di un cambiamento complesso da perseguire nel medio/lungo periodo con la consapevolezza che il nuovo modello per avere l'ef-

10. Dell'Anno P., *Diritto dell'Ambiente VI ed.*, Padova, 2021, p. 28 ss.

11. L'economia lineare – caratterizzata dall'espressione *prendere*, *produrre*, *gettare* – risulta infatti caratterizzata da prodotti ad elevata e rapida obsolescenza e utilizzati in misura ridotta rispetto al loro potenziale effettivo ed improntati alla logica usa e getta per favorire sempre maggiore produzione di beni vanificando il riuso ed il riciclaggio dei rifiuti oltre al recupero delle componenti.

12. Dell'Anno, *op. cit.*, p. 28.

fetto sperato deve estendersi il più possibile a livello globale favorendo il coinvolgimento sempre maggiori degli Stati in quanto il ruolo fondamentale deve essere svolto dalle politiche pubbliche nazionali: ciò rappresenta il primo grande ostacolo tenuto conto del quadro di riferimento frammentato a livello mondiale.

Sul piano giuridico, stante la oggettiva difficoltà di determinare cambiamenti strutturali in economie di mercato fondate sul principio della libertà di iniziativa economica e della concorrenza, le misure da porre in essere devono essere volte a garantire, da un lato, divieti e limitazioni rispetto alle attività sicuramente nocive per l'ambiente (in attuazione del principio di prevenzione) e, dall'altro, improntate a rendere conveniente, mediante misure finanziarie incentivanti, agevolazioni fiscali e tassazione mirata[13] ma anche mediante la semplificazione delle procedure e la certezza dei rapporti giuridici, il ricorso al nuovo modello realizzando, nel contempo, le infrastrutture e le condizioni necessarie per agevolare la transizione.

### *4.1. Le misure di economia circolare vigenti in Italia*

Ad oggi, in Italia, prima dell'impulso fornito dal PNRR, sono state comunque adottate misure rilevanti sul piano giuridico, ma pur sempre ancora parziali rispetto all'obiettivo della transizione verso un'economia circolare.

#### 4.1.1. Gli appalti verdi ed i criteri ambientali minimi (CAM) del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione

Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), adottato con Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008[14] fornisce il quadro generale sul *Green Public Procurement*, de-

13. Tra cui ad esempio, la tassazione sulle emissioni di gas inquinanti/gas serra, la disciplina del commercio delle quote delle emissioni di $CO_2$, gli incentivi sull'impiego di fonti rinnovabili di energia, sul risparmio energetico e sull'efficienza termica, disincentivi sui prodotti più inquinanti).

14. Approvato di concerto dal Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro dello sviluppo economico, è stato pubblicato nella G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivamente aggiornato. Il PAN GPP impone, inoltre, specifiche prescrizioni per gli enti pubblici, i quali sono chiamati ad effettuare un'analisi dei propri fabbisogni con l'obiettivo di razionalizzare i consumi e favorire il decoupling, ossia la dissociazione tra sviluppo economico e degrado ambientale) e redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP. Il PAN GPP prevede, infine, un monitoraggio annuale per verificarne l'applicazione, con relativa analisi dei benefici ambientali ottenuti e delle azioni di formazione e divulgazione da svolgere sul territorio nazionale.

finendo gli obiettivi nazionali ed identificando le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritario per gli impatti ambientali e i volumi di spesa sui quali definire i criteri ambientali minimi (CAM) ossia i requisiti ambientali richiesti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato.

L'applicazione dei criteri ambientali minimi è garantita dall'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici il quale stabilisce che per gli affidamenti di qualsiasi importo, relativamente alle categorie di forniture, servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), le stazioni appaltanti inseriscono nella documentazione progettuale e di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi i quali sono obbligatori anche ai fini della valutazione della validità dell'offerta presentata dalle dite appaltatrici in sede di gara[15].

I medesimi criteri ambientali minimi, in particolare i criteri premianti, devono essere tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Questo obbligo garantisce che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma anche al fine di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, circolari e nel diffondere l'occupazione "verde".

Oltre alla valorizzazione della qualità ambientale e al rispetto dei criteri sociali, l'applicazione dei criteri ambientali minimi risponde anche all'esigenza della Pubblica amministrazione di razionalizzare i propri consumi, riducendone ove possibile la spesa.

Ed infatti, il codice appalti, (decreto legislativo n. 50 del 2016) individua come criterio preferibile per l'affidamento degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa la quale deve essere individuata dalle stazioni appaltanti, «sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo», seguendo in tale ultimo caso «un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita».

L'art. 96 del Codice degli appalti chiarisce che il predetto criterio del "costo del ciclo di vita" si riferisce ai costi legati al ciclo di vita di un prodotto, servizio o

15. «*Stante l'obbligatorietà del rispetto dei criteri ambientali minimi da parte delle stazioni appaltanti stabilita dalla legge (art. 34, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 50 del 2016), costituisce offerta inficiata nell'oggetto da aliud pro alio tale da legittimarne l'esclusione dalla gara la mancata osservanza delle prescrizioni stabilite nei CAM (di cui, nella specie, al d.m. 17 maggio 2018 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in materia di calzature da lavoro), espressamente richiamati dalle specifiche tecniche del Capitolato*» (Consiglio di Stato, sez. V, 26/04/2022, n. 3197).

lavoro oggetto di appalto pubblico, tra cui devono essere compresi i costi attinenti all'acquisizione, all'utilizzo quali consumo di energia e altre risorse, alla manutenzione e relativi oneri al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio, sostenuti dall'Amministrazione o da altri utenti, come anche i costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato (includendo anche i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché quelli legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici).

Le Stazioni appaltanti dovranno, pertanto, valutare molto attentamente tutti i suddetti profili come qualificanti ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto in modo tale da ottenere la fornitura di beni o servizi o la realizzazione di opere in linea con le finalità di tutela ambientale.

Altre misure premiali presenti nel codice appalti sono date dalla possibilità per degli operatori economici in possesso di specifiche etichette e certificazioni ambientali, quali UNI ENIS014001 o Ecolabel, di ridurre del 50% l'importo della garanzia fideiussoria da presentare in sede di gara o del suo eventuale rinnovo con la possibilità di ulteriori riduzioni, cumulabili con quelle già previste, in favore degli operatori economici che sviluppano un inventario di gas ad effetto serra ai sensi della norma UNI EN ISO 14064-1 o un'impronta climatica (*carbon footprint*[16]) di prodotto ai sensi della norma UNI ISO/TS 14067 (art. 93 D.lgs. 50/2016).

### 4.1.2. L'attuazione del pacchetto normativo europeo sull'economia circolare

Infine, poco prima dell'avvento della pandemia da Covid 19, l'Italia aveva approvato la legge delega n. 117 del 2109 nella quale era previsto che il Governo provvedesse al recepimento di una serie di disposizioni sull'economia circolare nel settore dei rifiuti riguardanti quattro direttive europee, avvenuto mediante l'entrata in vigore nel 2020 dei decreti legislativi n. 116 sulla disciplina dei rifiuti, n. 118 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, n. 119 sugli autoveicoli usati e n. 121 sulla disciplina delle discariche.

I decreti legislativi che compongono il cosiddetto pacchetto normativo sull'economia circolare si occupano, in attuazione delle direttive comunitarie, di tematiche attinenti alla gestione dei rifiuti ossia uno dei settori sui quali maggiormente si può intervenire per favorire la transizione ecologica.

16. La *Carbon Footprint* è una misura che esprime la quantità di carbonio emesso da un prodotto, un'organizzazione o un servizio, e ne identifica l'impatto in termini di emissioni di biossido di carbonio equivalenti ($CO_2$-equiv), calcolate lungo l'intero ciclo di vita del sistema (*Life Cycle Assessment*).

Il decreto legislativo n. 116 del 2020, in attuazione sia della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, sia della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, ha introdotto rilevanti modifiche al codice dell'ambiente al punto da poter essere definita come una riforma compiuta del settore.

Molteplici sono i punti qualificanti della riforma nell'ottica dell'economia circolare.

Innanzitutto, è stato introdotto compiutamente l'istituto della *responsabilità estesa del produttore* (EPR) mediante la precisa indicazione dei compiti e ruoli, assoggettando al medesimo regime qualsiasi persona fisica o giuridica che svolga professionalmente attività di sviluppo, fabbricazione o commercio di prodotti.

La definizione dei regimi di responsabilità estesa del produttore è però rinviata alla disciplina contenuta in decreti governativi i quali dovranno prevedere misure appropriate per incoraggiare la progettazione dei prodotti e dei loro componenti in modo da ridurne gli impatti ambientali e la produzione di rifiuti durante la produzione e il successivo utilizzo dei prodotti, nonché tesa ad assicurare che il recupero e lo smaltimento dei prodotti che sono diventati rifiuti avvenga secondo i criteri di priorità nella gestione dei rifiuti come individuati dall'art. 179 del codice dell'ambiente (ossia prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia, smaltimento).

La produzione e la commercializzazione di prodotti deve avvenire nel rispetto delle finalità stabilite dal comma 4 dell'articolo 177 del codice il quale stabilisce che i rifiuti sono gestiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.

Le misure che dovranno essere contenute nei decreti governativi attuativi dell'istituto della responsabilità estesa del produttore, dovranno incoraggiare, tra l'altro, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti e componenti dei prodotti adatti all'uso multiplo, contenenti materiali riciclati, tecnicamente durevoli e facilmente riparabili e che, dopo essere diventati rifiuti, siano adatti a essere preparati per il riutilizzo e riciclati per favorire la corretta attuazione della gerarchia dei rifiuti.

Le misure dovranno tenere conto dell'impatto dell'intero ciclo di vita dei prodotti, della gerarchia dei rifiuti e, se del caso, della potenzialità di riciclaggio multiplo.

La riforma prevede altresì che, al fine di "*procedere verso un'economia circolare con un alto livello di efficienza delle risorse*", le autorità pubbliche preposte alla gestione dei rifiuti quali il ministero, le regioni, i comuni e le autorità di ambito ottimale debbano attivarsi, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze,

per adottare le misure necessarie ad ottenere gli obiettivi temporali ben definiti dall'art. 181, comma 4, del codice dell'ambiente i quali sono volti a garantire le condizioni per il riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti.

In particolare, le predette misure devono essere adottate per conseguire i seguenti obiettivi:

a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso;
b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di riempimento che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale, sarà aumentata almeno al 70% in termini di peso;
c) entro il 2025, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 55% in peso;
d) entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 60% in peso;
e) entro il 2035, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 65% in peso.

Il decreto ha introdotto ulteriori misure, tra le quali il rafforzamento del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti che conterrà anche misure relative alla prevenzione della dispersione dei rifiuti in ambiente naturale e alla riduzione dello spreco alimentare (art. 180), la disciplina dei requisiti per qualificare il sottoprodotto distinguendolo dal rifiuto (art. 184-*bis*), le condizioni per ritenere la cessazione della qualifica di rifiuto per i beni oggetto di recupero e riutilizzo sul piano economico (art. 184-*ter*); il programma nazionale per la gestione dei rifiuti (art. 198-*bis*).

Il Decreto Legislativo n. 118 del 2020 in attuazione della Direttiva (UE) 2018/849 relativa ai rifiuti di pile e accumulatori e della Direttiva 2012/19/UE sui RAEE (rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche il cui sistema di raccolta prevede modalità di conferimento particolari ai fini del possibile riutilizzo o riciclaggio) ha apportato modifiche sia al decreto legislativo n. 49/2014 (di attuazione della direttiva 2012/19/UE), sia al decreto legislativo n. 188/2008 (di attuazione della direttiva 2006/66/CE concernente pile, accumulatori e relativi rifiuti) introducendo nuove disposizioni in tema di comunicazione dei dati e dispone nuove regole in tema di RAEE da fotovoltaico.

Il decreto legislativo prevede altresì una relazione annuale contenente informazioni su quantità in peso delle AEE immesse sul mercato e dei rifiuti RAEE

raccolti separatamente ed esportati, nonché sulla raccolta e riciclaggio dei rifiuti di pile e accumulatori.

Il Decreto Legislativo n. 119 del 2020, in attuazione della Direttiva (UE) 2018/849 relativa ai veicoli fuori uso prevede significative novità nel settore, tra le quali si segnalano misure di promozione e di semplificazione per il riutilizzo delle parti dei veicoli fuori uso utilizzabili come ricambio; viene precisato l'obbligo della pesatura dei veicoli fuori uso nei centri di raccolta ai fini della migliore tracciabilità dei veicoli, dei veicoli fuori uso e dei rifiuti derivanti dal trattamento degli stessi; è sollecitato il riciclo dei rifiuti provenienti da impianti di frantumazione dotati delle migliori tecniche disponibili, finalizzando lo smaltimento o il recupero energetico ai soli rifiuti non riciclabili.

Il decreto legislativo n. 121 del 2020, in «attuazione della direttiva (UE) 2018/850, modificativa della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti» introduce una innovativa disciplina organica in materia di conferimento di rifiuti in discarica, apportando modifiche al decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

Il principio più rilevante del provvedimento normativo è la previsione della progressiva riduzione del ricorso alla discarica.

Con il dichiarato obiettivo di sostenere la transizione verso un'economia circolare vengono riformati i criteri di ammissibilità dei rifiuti nelle discariche; vengono adeguati al progresso tecnologico i criteri di realizzazione e di chiusura delle discariche; vengono definite le modalità, i criteri generali e gli obiettivi progressivi per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva in termini di percentuali massime di rifiuti urbani conferibili in discarica.

Considerato che in forza delle direttive europee il riciclo dei rifiuti urbani dovrà raggiungere almeno il 55% entro il 2025, il 60% entro il 2030 e il 65% entro il 2035, è prevista la diminuzione dell'uso delle discariche, dove entro il 2035 dovrà essere conferito al massimo il 10% dei rifiuti urbani prodotti con la destinazione al recupero energetico per la quota del 25 %, con il divieto di collocare in discarica rifiuti provenienti da raccolta differenziata e destinati al riciclaggio o alla preparazione per il riutilizzo, o comunque (a partire dal 2030) idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo.

**Riferimenti legislativi e letture**

Ai fini del corso si rinvia alla lettura delle norme citate nel testo contenute nel decreto legislativo 22.04.2006 n. 152 "codice dell'ambiente".
Si consiglia, altresì, la lettura dei programmi relativi alla transizione ecologica, Missione 2 del PNRR consultabile sul sito *web: www.italiadomani.gov.it*.