

Prospettive per una riforma della codificazione ambientale. Effetti sulla transizione e sulla rigenerazione ecologica
Roma, 24-25 gennaio 2025

Grazie al Presidente e al Consiglio Direttivo della nostra Associazione per avermi ancora una volta invitato a portare i saluti in qualità di suo past Presidente grazie alla Rettrice dell'Università La Sapienza e alla Direttrice del Dipartimento di Scienze Politiche per averci ospitato.

L'Associazione, come sapete, **è stata istituita nel 2015** (sicché ne celebriamo oggi il primo decennale) e gli autorevoli colleghi con i quali l'abbiamo fondata (Francesco de Leonardis, Maurizio Cafagno, Gian Franco Cartei e Fabrizio Fracchia) mi hanno fatto l'onore di affidarmene la prima presidenza, carica che ho con convinzione passato nel 2019 allo stesso Francesco de Leonardis, massimo esperto della materia e titolare dallo scorso anno del relativo insegnamento nella mia stessa Università.

Il lavoro che Francesco, con il validissimo supporto e apporto del Direttivo, ha magistralmente svolto in questi anni -di cui sono testimonianza gli importanti incontri organizzati e/o patrocinati dall'Associazione e le ampie adesioni alla stessa- ci ha indotti a insistere, perché, nonostante la sua e la loro massima apertura alla "rotazione", accettassero di ricandidarsi alla carica almeno per un altro triennio.

Ne approfitto peraltro per complimentarmi in modo particolare con l'amico e collega Antonio Barone per la nomina a Vice Presidente.

L'Associazione e il suo lavoro sono sempre più importanti.

Sappiamo purtroppo tutti quanto la tutela dell'ambiente diventi ogni giorno più imprescindibile, stante la sua diretta correlazione con quella della salute umana, non soltanto perché, come evidenziato già da anni dall'OMS, l'ambiente, nella sua accezione più ampia, comprensiva di stili di vita e condizioni sociali ed economiche, è un determinante fondamentale per il benessere psicofisico dell'uomo, ma anche per il drammatico aumento dell'inquinamento atmosferico e per l'inarrestabile fenomeno del cambiamento climatico, forieri di dannosissimi effetti sul mondo vegetale e animale, la cui vita e la cui salute condizionano strettamente, come si è ormai finalmente compreso, anche quella dell'uomo.

Significativamente, la riforma costituzionale del 2022, nell'introdurre la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali del nostro ordinamento, nell'articolo dedicato alla cultura, alla ricerca e al patrimonio paesaggistico, storico e artistico, specifica che la Repubblica *"tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"* e affida specificamente al legislatore statale la *"disciplina [de]i modi e [del]le forme di tutela degli animali"*; e, all'art. 41, aggiunge i *"fini ambientali"* tra quelli al cui perseguimento il legislatore può indirizzare e coordinare l'attività economica privata.

L'inquinamento atmosferico, la mobilità sostenibile, i cambiamenti climatici, le valutazioni e le autorizzazioni ambientali, l'economia circolare, i siti contaminati, il danno ambientale, l'inquinamento delle acque, il verde urbano, la biodiversità e le malattie trasmissibili, la percezione e la comunicazione del rischio sono **aspetti prioritari per uno sviluppo sostenibile resiliente, protettivo e inclusivo**. Uno sviluppo, cioè, che rispetti le capacità di carico dei sistemi naturali, conservandone vitalità e resilienza; che limiti l'utilizzo delle risorse non rinnovabili, senza eccedere le loro capacità rigenerative; che riduca la produzione dei rifiuti, privilegiando forme di economia circolare; che consideri e rispetti l'esigenza di assicurare adeguate condizioni di vita e benessere alle generazioni future.

Dalla graduale presa di coscienza della stretta relazione tra crescita economica, ambiente, salute e benessere umano, elementi centrali per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile, equo e inclusivo, come evidenziato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si è passati -come abbiamo visto anche negli ultimi convegni di questa Associazione (tra cui quello tenutosi a Roma Tre a gennaio 2024) alla sempre maggiore consapevolezza dell'urgenza di dare prioritaria rilevanza agli studi e all'adozione di misure idonee a rallentare e, auspicabilmente, nel tempo, a bloccare il progressivo deterioramento del nostro Pianeta, che, diversamente, condurrà alla distruzione della nostra stessa specie.

Da qui la promozione e lo sviluppo di un approccio olistico alla tutela della salute planetaria secondo il c.d. modello "One Health", un paradigma basato sull'integrazione di diverse discipline, fondato sul riconoscimento che la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema sono legate indissolubilmente. Sono temi cui abbiamo dedicato e dedichiamo particolare attenzione nel Centro interdisciplinare di Studi sul Diritto Sanitario (CeSDirSan), fondato con autorevoli colleghi nel 2020 e attivamente condotto con il supporto di qualificati studiosi delle varie discipline ed esperti del settore: abbiamo, tra l'altro, organizzato e partecipato ad appositi incontri di studio proprio sul One Health, di cui è data informazione sul nostro sito ed è frutto un volume pubblicato nel 2022 con i tipi dell'Editoriale Scientifica.

Anche il nostro Dipartimento è molto impegnato su questi fronti: oltre agli insegnamenti di diritto ambientale e di diritto sanitario, abbiamo istituito una specifica attività formativa sul One Health, oggi confluita in un Modulo Jean Monnet finanziato dall'Unione Europea, gestita dalla mia allieva, prof.ssa Flaminia Aperio Bella, titolare anche del suddetto corso di diritto sanitario.

A livello nazionale, sul piano del coordinamento tra interesse ambientale e altri interessi, qualcosa sta cambiando.

La nota "sentenza Ilva" (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85) ci ha insegnato che l'interesse ambientale non è "assolutizzabile", in quanto non sono ammessi interessi "tiranni".

L'esigenza di raccordare la tutela dell'ambiente con altri pure rilevanti principi-interessi, legati allo sviluppo economico e sociale (si pensi all'importanza dei profili occupazionali strettamente collegati al diritto al lavoro) va nondimeno inquadrata in una nuova prospettiva alla luce della riforma costituzionale.

Il rinnovato "peso" della tutela dell'ambientale, degli ecosistemi e della biodiversità unitamente a quella della salute nell'ambito del bilanciamento ha trovato conferma, nella pronuncia della Corte cost. del 13 giugno 2024, n. 105, intervenuta sulla travagliata vicenda del depuratore di Priolo Gargallo, oggetto di un sequestro giudiziario preventivo per plurime ipotesi di reato, tra cui il delitto di disastro ambientale aggravato, a sua volta "bloccato" da un intervento legislativo dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto proprio con gli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost..

In particolare, la novella apportata alle norme di attuazione del codice di procedura penale¹ sottoposta al vaglio della Consulta mirava ad assicurare la continuità produttiva del suddetto stabilimento industriale in ragione del suo interesse strategico nazionale (dettando nondimeno una disciplina generale e astratta, potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi). La nuova disciplina, in sintesi, rimetteva al Governo, tramite la dichiarazione di interesse strategico nazionale dell'impianto, ogni valutazione in ordine al bilanciamento tra interessi in gioco, senza lasciare spazio a una valutazione giudiziaria, nemmeno in ordine all'apprezzamento di un «concreto pericolo» per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori.

Le doglianze del giudice remittente (GIP del Tribunale di Siracusa) assumevano, in sostanza, che la disciplina in concreto dettata dal legislatore *"non offra adeguata tutela alla vita e alla salute umana, nonché all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, privilegiando in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti, per quanto considerati di interesse strategico nazionale"*.

Anche se censure analoghe non erano state accolte nel già citato caso Ilva, esse, nelle parole della Corte, meritavano diversa considerazione proprio alla luce della novella costituzionale del 2022.

"La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa" (C. cost. 105/2024). Per altro verso,

¹ art. 104-bis, co. 1-bis.1, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella l. 3 marzo 2023, n. 17

prosegue la Corte *“la tutela dell’ambiente – nell’interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all’ambiente”*.

Al di là del fatto che la pronuncia di illegittimità costituzionale si concentra solo sulla mancata previsione, ad opera della disposizione censurata, di un termine finale per l’operatività del regime eccezionale ivi previsto (tant’è che la Corte conclude che *“La reductio ad legitimitatem [delle disposizioni de quibus] può essere effettuata attraverso una pronuncia additiva che introduca un termine di durata massima delle misure indicate dalla disposizione all’esame”*), destano particolare interesse, oltre alla riferita presa d’atto della naturale connessione tra dimensione *lato sensu* ambientale e umana, i passaggi in cui il Giudice delle leggi isola i profili di criticità della normativa contestata, individuati proprio dal confronto con il c.d. decreto Ilva (che, come ripetuto, aveva superato il vaglio di l.c. nel 2013).

Le rilevate criticità attengono, oltre che, evidentemente, (i) all’assenza di ogni termine finale per l’operatività del regime derogatorio in parola, (ii) al difetto di qualsiasi indicazione sul procedimento da seguire per l’individuazione delle misure.

Se la sentenza n. 85 del 2013 aveva ritenuto compatibile con le ragioni di tutela della salute e dell’ambiente una disciplina – come quella del c.d. decreto Ilva- che vincola il giudice alle prescrizioni cristallizzate nell’AIA e quindi a un provvedimento preceduto da un procedimento *“con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità”*, che consente di pervenire *“all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione”*, la normativa del 2023 non solo non condiziona la prosecuzione dell’attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell’AIA riesaminata (come l’art. 1 del “decreto Ilva”), ma nemmeno precisa con quale procedimento debbano essere adottate le generiche «misure» di bilanciamento individuate a livello governativo (pt. 5.3.2. sent. 105/2024).

Ecco che il procedimento (con tutte le complessità che lo caratterizzano, considerando che esso consente, *inter alia*, un approccio integrato ai molteplici valori in gioco, garantisce il ricorso alle migliori tecniche disponibili -BAT- ed è permeato principio della partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale in materia ambientale) diviene protagonista.

La Corte si riferisce, sul punto, a importanti e recenti precedenti della CEDU, precisando che *“I profili della necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento destinato a sfociare nell’AIA, unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività, sono d’altra parte costantemente sottolineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti*

dell'uomo in materia di tutela dell'ambiente, che – essa pure ispirandosi largamente ai principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus – deduce tali profili “procedimentali” dagli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita privata di cui all’art. 8 CEDU (grande camera, sentenza 9 aprile 2024 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera, paragrafo 539, e ivi ampie citazioni ai precedenti pertinenti)” (C. cost. 105/2024).

Proprio il tema del procedimento e della partecipazione consentono di passare a un secondo tema di interesse per il convegno odierno, ossia quello dei procedimenti autorizzatori per gli impianti energetici da fonti rinnovabili.

Come noto, il 12 dicembre 2024 è stato pubblicato in GU il D. Lgs. n. 190/2024 (denominato Testo Unico FER) contenente la nuova disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'[articolo 26, commi 4 e 5, lettera b\) e d\), della legge delega 5 agosto 2022, n. 118](#). Il Testo Unico ha l'obiettivo di ricondurre in un unico testo la disciplina autorizzativa delle fonti rinnovabili, operando un riordino e una semplificazione normativa di tale disciplina, disponendo la contestuale abrogazione delle molteplici disposizioni che sino ad oggi hanno disciplinato la medesima materia.

In tale contesto il Legislatore

- (i) ha rivisto (attraverso un intervento specifico di modifica e integrazione dei relativi allegati del Codice Ambiente) le soglie previste per l'assoggettabilità dei progetti FER alle procedure di ambientali (verifica di assoggettabilità a VIA o VIA), con lo scopo di rendere più concreta la speditezza dei regimi dell'attività libera e della PAS (sul presupposto che tali regimi operino per progetti la cui realizzazione o il cui esercizio non comportano impatti ambientali significativi);
- (ii) ha attribuito rilievo ai fini della qualificazione dell'intervento e della relativa disciplina amministrativa allo stesso applicabile, all'eventuale "*cumulo tra le differenti istanze presentate, dovendosi reputare come unica la domanda invece parcellizzata e avente ad oggetto la medesima area, ovvero presentata dal medesimo soggetto identificabile come unico centro di interessi*". Questa parte è molto rilevante anche ai fini ambientali, in quanto codifica un principio la cui applicazione implica che progetti che singolarmente sarebbe esclusi dalle procedure ambientali, ove unitariamente considerati, dovranno, invece, essere sottoposti a tali procedure;
- (iii) da ultimo ha cercato di definire con maggior dettaglio l'unico procedimento autorizzativo nel quale confluiscono le valutazioni ambientali.

Tali interventi sono stati effettuati (i) con il dichiarato intento di favorire l'attività di produzione di energia rinnovabile, in considerazione dei suoi positivi effetti per l'ambiente, nonché per l'economia nazionali (rapida riduzione della dipendenza energetica da gas e petrolio, attrazione degli investimenti, incremento dell'occupazione, sviluppo delle filiere produttive di eccellenza nazionale) e (ii) cercando di non perdere di vista tutti gli interessi sottesi alla tutela dell'ambiente.

Le suddette attività sembrerebbero porsi in linea con gli indirizzi euro-unitari, come si legge ad esempio nel *Strategia UE di mobilitazione esterna per l'energia in un mondo che cambia, SWD(2022) 152 final*, che si occupa della sinergia tra temi ambientali (*sub specie* crisi climatica) e crisi energetica.

il documento esordisce infatti affermando che «*l'Unione europea e il mondo si trovano di fronte alla minaccia esistenziale dei cambiamenti climatici e a una crisi energetica sempre più grave. Se non acceleriamo la lotta contro i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità, gli obiettivi concordati a Parigi saranno fuori portata e con essi la possibilità di evitare una vera e propria crisi climatica con conseguenze devastanti per le persone e l'ambiente in tutto il mondo*».

*

Ho accennato solo a qualche tema, ma l'incontro di oggi, in continuità con le altre occasioni di incontro annuali meritoriamente promosse da Aidambiente, solletica l'interesse dello studioso di diritto amministrativo sotto molteplici prospettive.

È sufficiente dare uno sguardo all'ambizioso programma dei lavori per rendersi conto della latitudine dei temi toccati.

Oggi si parlerà anche di modelli e fonti della normazione ambientale; Principi; Procedimenti e provvedimenti; Impresa e tutela ambientale; Economia circolare; Tutela amministrativa e giurisdizionale; Capitale naturale.

Cercheremo dunque di capire, in attesa degli schemi di decreti legislativi, in che direzione potrebbe (e dovrebbe) muoversi la prevista riforma della codificazione ambientale. Si parlerà poi di principi, alcuni consolidati, altri recenti, come il *do-not-significantly-harm* (DNSH). Le successive tre sessioni entreranno nel vivo della dinamica amministrativa, riflettendo su quanto si deve fare con strumenti di controllo e vigilanza, quanto con strumenti di incentivazione e, dunque, di mercato. L'auspicio, evidentemente, resta da parte mia quello di una proficua alleanza tra pubblico e privato. A tale riguardo, dobbiamo però ricordare il valore della certezza del diritto ed evitare che, a fronte di regole che non brillano per chiarezza, si scarichi il peso della valutazione interamente sulle imprese. Se è vero che ci troviamo in una stagione di transizione (o meglio: transizioni), oggi più che mai famiglie e imprese devono essere guidate e accompagnate dall'Amministrazione, non lasciate sole.

Verrà poi il momento del tema, a me particolarmente caro, dell'accesso alla tutela, amministrativa e giurisdizionale, con i noti problemi, tra gli altri, di legittimazione ad agire che la *climate litigation* pone.

Ho già detto del connubio tra Salute e ambiente e della prospettiva One Health, che formerà oggetto della VII sessione.

Credo, poi, che non sia una casualità, concludere con il valore della biodiversità come capitale naturale, e qui magari sarà interessante chiederci se i negoziati sulla Direttiva sul monitoraggio del suolo stanno andando nella giusta direzione.

Quale che sia il taglio – ne son certa, comunque brillante – che gli autorevoli relatori intenderanno proporre, lasciatemi fare una sola ulteriore osservazione.

Il 28 gennaio 2022 l'Associazione ha organizzato un interessante Convegno sulla riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Pochi giorni dopo è stata approvata la riforma e gli atti del Convegno sono stati pubblicati in un bel volume.

Nel porsi in dialogo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro, Aristide Police ha in quella sede osservato che *“non esist[e] un diritto costituzionale europeo dell'ambiente ma, viceversa, ... esist[e] sicuramente un diritto costituzionale dell'ambiente in Europa, quello dato dalla somma delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e dalle loro Costituzioni”* (p. 215).

Quale che sia il reale stato delle cose (entrambe le posizioni presentano evidentemente elementi di verità), mi limito a osservare che se la posizione costituzionale assunta dall'Italia restasse isolata, le nobili intenzioni che animano il novellato art. 9 Cost. perderebbero valore. Auspico, pertanto, che lo *European Green Deal* non rimanga manifesto politico di questa o quella Commissione e che gli accordi politici in cui si sostanziano le fonti secondarie che si iscrivono in questa ambiziosa strategia non siano espressione di questa o quella coalizione. Ho, cioè, l'impressione che, nel contesto geopolitico che stiamo vivendo, con gli Stati Uniti sempre più lontani da Parigi, occorra qualcosa di più per evitare la disgregazione di una strategia così complessa e tentacolare, che, significativamente, vede proprio nel coordinamento delle politiche il proprio fulcro e che, non a caso, è stata molto indagata sotto il profilo della governance. Come ci suggerisce il volume sullo *Stato ecologico* di Francesco de Leonardis, dovremmo quantomeno augurarci, allora, che la forza trasformatrice del *Green Deal*, dopo essersi 'materializzata' nella Costituzione economica europea, vi si consolidi, così da attribuire alla nozione di *“sviluppo sostenibile”* accolta negli artt. 11 e 191-193 TFUE, nonché nell'art. 37 CDFUE, le medesime sfumature intergenerazionali che oggi colorano la nostra Carta.

E, mi viene da dire, a Trattati invariati questo compito spetta anzitutto alla Corte di giustizia.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.