

La tutela dell'ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti

di Matteo Pignatti

Title: Environmental protection in European legal orders. The environmental assessments as instruments for balancing interests and rights

Keywords: Competition; environmental protection; economic freedoms; private and public economic initiative.

1. – I contesti internazionale (si v. ONU, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, sul sito delle [Nazioni Unite](#); OECD, *International Programme for Action on Climate*, accessibile sul sito dell'[OECD](#). Cfr. anche la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, art. 8, che nel tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, trova nell'ambiente un valore che viene preso in considerazione al fine di bilanciare i diritti degli individui con esigenze di pubblico interesse. ECHR, G.Ch., *Hatton c. Regno Unito*, 36022/1997, 08-07-2003, in relazione ad un presunto inquinamento acustico legato all'estensione delle attività aeroportuali; ECHR, *Flamenbaum e altri c. Francia*, 3675/2004 e 23264/2004, 17-12-2012, in relazione all'estensione di un aeroporto; ECHR, *Giacomelli c. Italia*, 59909/2000, 26-03-2007, circa l'attività di trattamento rifiuti ed in cui si riconosce la tutela dell'abitazione non solo in relazione agli spazi fisici, ma anche elementi quali rumori, emissioni, odori e altre interferenze; ECHR, *Di Sarno e altri c. Italia*, n. 30765/2008, 10-04-2012, sullo smaltimento rifiuti in Campania. In relazione all'esercizio di attività di impresa ECHR, *Guerra e altri c. Italia*, n. 14967/1989, 19-02-1998, in cui l'oggetto della controversia è l'inquinamento industriale prodotto e l'assenza di informazioni relative ai rischi legati ad un'area esposta a pericolo di inquinamento; ECHR, *Mileva e altri c. Bulgaria*, n. 43449/2002 e 21475/2004, 25-02-2011, in cui si lamentava l'inquinamento acustico prodotto da un locale; A. Scarcella, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, 129 e s.), europeo (Carta europea dei diritti fondamentali, art. 37; TFUE, art. 11, sul carattere integrato della tutela ambientale nelle politiche europee; art. 114, in materia di ravvicinamento delle legislazioni; art. 191, sulle politiche europee in materia di ambiente. Si v. anche il piano d'azione europeo del 2020, quale

elemento del *Green Deal* europeo – Commissione UE, *Il Green Deal europeo*, 11-12-2019; Commissione UE, *European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions*, 2021; la nuova agenda europea per la crescita sostenibile; Commissione UE, *Analisi annuale della crescita sostenibile 2022*, 24-11-2021. In dottrina: R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno – E. Picozza (dir.) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 151 e s.; G. Cocco – A. Marzanati – R. Pupilella, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in G. F. Cartei – M. P. Chiti – D. U. Galetta – G. Greco (cur.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, parte speciale, I, 157 e s. Nello stesso Trattato si v. anche: A. Grasso – A. Marzanati – A. Russo, *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, cit., parte speciale, I, 273 e s.) e nazionale (si v. la sostituzione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare con il Ministero Transizione ecologica – Mite; cfr. anche: Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, Delibera n. 1 del 28-07-2021, *Proposta di Piano per la transizione ecologica*; Si v. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, 2021, accessibile sul sito del [Governo italiano](#), 120 e s., in cui sono previste le iniziative in tema di rivoluzione verde e transizione ecologica. R. Ferrara – A. Crosetti – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008; M. A. Sandulli – R. Ferrara (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014) conferiscono all'ambiente un valore all'interno degli ordinamenti giuridici e richiedono interventi positivi per la sua tutela (Corte costituzionale, sent. n. 407 del 10-07-2002, in cui si chiarisce che “l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una ‘materia’ in senso tecnico, qualificabile come ‘tutela dell'ambiente’, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. (...) Una configurazione dell'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”).

L'ambiente rileva oggi anche quale componente essenziale del processo di transizione ecologica, attraverso cui pare definirsi un modello di sviluppo economico fondato sulle sue componenti.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nel caso in esame, chiarisce il ruolo delle valutazioni sui piani e programmi ambientali previste ed il loro ambito di applicazione (dir. CE n. 42/2001) in relazione a regolamenti di carattere generale adottati in ambito locale (Corte giust., sent. 22-02-2022, C-300/20, *Bund Naturschutz in Bayern eV c. Landkreis Rosenheim*).

La controversia ha ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale tedesca) nell'ambito di una controversia tra il *Bund Naturschutz in Bayern eV* (un'associazione per la tutela dell'ambiente) e il *Landkreis Rosenheim* (circondario di Rosenheim, Germania) in merito alla legittimità di un regolamento relativo a una zona di tutela paesaggistica (che prevedeva una riduzione dell'area territoriale posta sotto tutela).

Il *Landkreis Rosenheim*, adottava nel 2013 il regolamento denominato

“Inntal Süd” senza procedere ad una preliminare valutazione ambientale (richiesta dalla dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. II, lett. a) o ad uno studio per verificare gli effetti sull’ambiente (dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. IV).

Tale scelta veniva contestata da un’associazione ambientalista che impugnava il regolamento dinanzi al *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* (Tribunale amministrativo superiore della Baviera, Germania), che riteneva la domanda irricevibile. La decisione di primo grado veniva quindi appellata al *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale, Germania).

In sede di appello, il giudice condizionava la ricevibilità del ricorso alla sussistenza di un obbligo di procedere (ai sensi della disciplina europea) a una valutazione ambientale prima dell’adozione del regolamento Inntal Süd.

La qualificazione di tale regolamento come un “piano” o un “programma” (dir. CE n. 42/2001, art. 2, lett. a), costituisce elemento essenziale nel caso di specie. Il giudice del rinvio “nutre dubbi” circa la possibilità di ritenere che il regolamento impugnato definisca un quadro di riferimento per l’autorizzazione di progetti (ai sensi della dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. 2, lett. a), in quanto tale atto, pur prevedendo divieti generali e obblighi di autorizzazione, “non contiene però norme specifiche riguardanti l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 2011/92” (in cui sono individuati i progetti sottoposti a valutazione dal diritto UE e/o nazionale), “ma mira principalmente a impedirli o, quantomeno, a svilupparli in considerazione dell’obiettivo di tutela della natura” (Corte giust., sent. 22-02-2022, C-300/20, p.to 24).

La Corte di Giustizia UE è quindi chiamata a chiarire i contenuti (generali, o a carattere specifico, o ancora riferiti agli specifici settori menzionati nelle direttive CE) di un atto per poterlo ritenere soggetto all’ambito di applicazione delle previsioni europee in tema di valutazioni ambientali.

2. – La Corte di giustizia UE, preliminarmente enuncia le due condizioni che cumulativamente devono caratterizzare i “piani” ed i “programmi” affinché possano essere assoggettati ad una valutazione sul loro impatto ambientale. Tali atti devono essere elaborati e/o adottati da un’autorità a livello nazionale, regionale o locale oppure predisposti da un’autorità per essere approvati (mediante una procedura legislativa) dal parlamento o dal governo e devono essere previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (dir. CE n. 42/2001, art. 2a; cfr. anche Corte giust., sent. 25-06-2020, C-24/19, *Impianti eolici ad Aalter c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, p.to 33).

Nel caso di specie, la prima condizione risulta soddisfatta (sulla base dell’adozione del regolamento da un’autorità locale, ovvero il circondario di Rosenheim). Circa la seconda condizione, la Corte considera “previsti”, i piani e programmi la cui adozione sia disciplinata da disposizioni legislative o regolamentari nazionali, le quali determinino le autorità competenti per adottarli nonché la loro procedura di elaborazione (Corte giust., sent. 7-06-2018, C-160/17, *Thybaut e a.*, p.to 43; Corte giust., sent. 12-06-2019, C-321/18, *Terre wallonne*, p.to 34; Corte giust., sent. 22-03-2012, C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, p.to 31). Deve pertanto

esistere nell'ordinamento giuridico nazionale un fondamento che autorizza le autorità competenti a procedere alla sua applicazione, anche in assenza di un carattere obbligatorio (Corte giust., sent. 07-06-2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles e a.*, p.to 38; Corte giust., sent. 25-06-2020, C-24/19, cit., p.ti da 36 a 52). In tale contesto, per evitare elusioni alla realizzazione delle valutazioni ambientali, la nozione di “piani e programmi” ricomprende anche la loro modifica (Corte giust., sent. 12-06-2019, C-43/18, *CFE*, p.to 71; Corte giust., sent., 08-05-2019, C-305/18, *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus e a.*, p.to 52; Corte giust., sent., 07-06-2018, C-671/16, cit., p.ti 54 e 58).

La circostanza che il regolamento Inntal Süd sia stato adottato sulla base del *BNatSchG* (si v. l'art. 20, par. II, p.to 4, e dell'art. 26 in combinato disposto con l'art. 12, par. 1, prima frase, e con l'art. 51, par. I, p.to 3), soddisfa anche la seconda condizione.

Se tuttavia il carattere generale degli atti in questione consente di qualificarli come “piani e programmi” (dir. CE n. 42/2001, art. 2, lett. a; Corte giust., sent. 25-06-2020, C-24/19, cit., p.to 61, in cui si chiarisce che ove un atto nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione di un'area geografica costituisce un'illustrazione della sua dimensione programmatica o pianificatrice e non osta alla sua inclusione nella nozione di “piani e programmi”; Corte giust., sent. 07-06-2018, C-671/16, cit., p.to 60; Corte giust., sent. 27-10-2016, C-290/15, *D'Oultremont e a.*, p.ti 52 e 53, ove la circostanza che un atto nazionale presenti un certo livello di astrazione e persegua un obiettivo di trasformazione di un'area geografica è considerata un'illustrazione della sua dimensione pianificatrice o programmatica che non osta alla sua inclusione nella nozione di “piani e programmi”), non necessariamente tale misura nazionale, che enuncia divieti generali e obblighi di autorizzazione, è soggetta all'obbligo di valutazione ambientale (*ex dir.* CE n. 42/2001, art. 3, par. II, lett. a). La disciplina europea sottopone a valutazione ambientale solo i piani ed i programmi che possano incidere sull'ambiente e relativi a specifici settori economici (dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. II). Gli Stati membri possono valutare se estendere tale adempimento agli interventi relativi a piccole aree territoriali, alle modifiche minori dei “piani”/“programmi” (dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. III), e/o ad eventuali ulteriori atti (dir. CE n. 42/2001, art. 3, par. IV).

L'ambito di applicazione della disciplina delle valutazioni ambientali comporta quindi che i “piani” e i “programmi” elaborati per i settori espressamente menzionati (quali quello agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli. In giurisprudenza si v. Corte giust., sent. 27-10-2016, C-290/15, cit., p.to 44, in cui la Corte ritiene applicabile la disciplina delle valutazioni ambientali anche ove il piano o il programma in questione riguardi uno dei settori previsti; Corte giust., sent. 25-06-2020, C-24/19, cit., p.to 66; Corte giust., sent. 7-06-2018, C-160/17, *Thybaut e a.*, p.to 48; Corte giust., sent. 7-06-2018, C-671/16, cit., p.to 43, in cui si chiarisce che, l'obiettivo principale di un piano o di un programma sia la protezione dell'ambiente, non esclude che quest'ultimo possa “riguardare” uno dei settori elencati all'art. 3, par. II, lett. a, della dir. CE n. 42/2001; Corte giust., sent. 10-09-2015, C-473/14, *Dimos Kropias Attikis*, p.ti 20 e 46) e che

definiscano il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti pubblici e privati (dir. UE n. 92/2011, all. I e II).

Nel caso di specie, il regolamento Inntal Süd persegue il generale obiettivo di tutela dell'ambiente e contiene norme che riguardano attività rientranti, in particolare, nei settori agricolo (art. 5, par. I, p.to 6), forestale (art. 5, par. I, p.ti 8 e 9), dei trasporti (art. 5, par. I, p.ti 3 e 13), della gestione delle acque (art. 5, par. I, p.to 4), nonché della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli (art. 5, par. I, p.ti 1 e 2. In giurisprudenza si v. Corte giust., sent. 17-06-2010, C-105/09 e C-110/09, *Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie*; Corte giust., sent. 28-02-2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*). Inoltre, il regolamento Inntal Süd, nel vietare, nella zona di tutela paesaggistica, «tutte le azioni che alterino il carattere di tali zone o siano contrarie all'obiettivo (...) di tutela», prevede che un'autorizzazione debba essere ottenuta, tra l'altro, per costruire o modificare sostanzialmente strade, sentieri o spiazzi, in particolare campeggi, campi sportivi, aree da gioco e aree di balneazione o strutture analoghe (art. 5, par. I, p.to 2, lett. c), per alterare i corpi idrici, le loro rive o i loro letti, l'afflusso o il deflusso delle acque o il livello piezometrico, creare nuovi corpi idrici o costruire sistemi di drenaggio (art. 5, par. I, p.to 4), nonché per effettuare disboscamenti totali o parziali, realizzare primi imboscamenti o disboscamenti di, rispettivamente, più di 0,5 ha (art. 5, par. I, p.to 9) – senza tuttavia definire un insieme di criteri e di modalità per l'autorizzazione e l'attuazione di uno o più di tali progetti (in particolare per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative di tali progetti, o la ripartizione delle risorse connesse).

Tale ultima considerazione esclude la possibilità di assoggettare un atto al regime giuridico delle valutazioni ambientali (Corte giust., sent. 22-02-2022, C-300/20, cit., p.ti 63 e 65).

3. – La pronuncia della Corte di Giustizia fornisce lo spunto per analizzare la disciplina costituzionale in tema di ambiente nei differenti ordinamenti giuridici nazionali in Europa, approfondendo il ruolo dell'ambiente, nelle politiche di sviluppo economico, e delle valutazioni ambientali, nel bilanciamento tra differenti interessi.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 37) impone la previsione di “un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità” all'interno delle politiche dell'Unione quale espressione del principio dello sviluppo sostenibile (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - art. 191, in cui sono definiti gli obiettivi perseguiti dalle politiche dell'Unione Europea in materia ambientale). La stessa disciplina europea presa in considerazione nel caso di specie (dir. CE n. 42/2001) si propone di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai suoi sensi, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente (Corte giust., sent. 12-06-2019, C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA c. Région de Bruxelles-Capitale*, p.to 36; Corte giust., sent. 7-06-2018, C-160/17, *Thybaut e a.* p.ti 38-40; Corte giust., sent. 22-03-2012, C-567/10, *Inter-*

Environnement Bruxelles e a., p.ti 28 e 30).

Le Costituzioni degli Stati europei redatte nel secondo dopoguerra comunemente non avevano previsto specifici principi o valori connessi alla tutela dell'ambiente. La cultura e la sensibilità ambientalista si sono infatti diffuse nella seconda metà del novecento. Le prime politiche europee in materia ambientale risalgono al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972 (queste hanno fatto seguito alla prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente; cfr. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, 5/16-06-1972), in occasione del quale è stata dichiarata la necessità di una politica comune (dal 1973 la Commissione UE adotta programmi di azione per l'ambiente pluriennali che definiscono le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale dell'Unione. L'ottavo programma d'azione europeo – definito parallelamente all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite ed i *Sustainable Development Goals* che prevede – è parte del *EU Green Deal*, e concerne le iniziative riferite al periodo ricompreso tra il 2021 e il 2030. In dottrina: M. Onida, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 2020, 92 e s.). I trattati europei hanno quindi costantemente esteso la portata dell'ambiente e dei profili ad esso connessi (l'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto un nuovo titolo "Ambiente", quale prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. Il trattato di Maastricht – 1993 – ha reso l'ambiente un settore della politica dell'UE; Il trattato di Amsterdam – 1999 – ha stabilito l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il trattato di Lisbona – 2009 – ha individuato, come obiettivi, il contrasto ai cambiamenti climatici e lo sviluppo sostenibile).

L'impulso internazionale ed europeo ha quindi inciso sugli ordinamenti giuridici nazionali portando all'inclusione, a livello costituzionale, di aspetti quali: la biodiversità, la sostenibilità come necessità di salvaguardare le risorse naturali, la tutela dell'ambiente quale interesse/diritto per le generazioni future (si v. la Costituzione della Repubblica portoghese del 1976, art. 66; la Costituzione Slovena del 1991, art. 72; la Costituzione spagnola del 1978, art. 45; lo strumento sulla forma di governo svedese - *Regeringsformen* del 1974, artt. 2 e 15. In dottrina, per un'analisi approfondita e comparata dei modelli costituzionali si v.: C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, I, 2014, 337 s.; D. Almirante, *profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno - E. Picozza (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 233 e s.). L'identificazione della tutela ambientale e della sostenibilità quali valori a livello globale hanno comportato l'espressa introduzione di disposizioni sull'ambiente anche nelle costituzioni più risalenti (si v. nei Paesi Bassi nel 1983, in Germania nel 1994, in Italia con la sua inclusione nel riparto di funzioni legislative tra lo Stato e le Regioni nel 2001 e espressamente tra i principi fondamentali nel 2022, con particolare ampiezza, in Francia nel 2005).

Se i testi costituzionali degli Stati in Europa ad oggi includono l'ambiente quale principio o valore fondamentale, la relativa formulazione all'interno dei testi costituzionali appare molto diversificata nei contenuti,

negli effetti giuridici prodotti e nella portata delle previsioni costituzionali (per un confronto comparato delle previsioni nelle Costituzioni degli Stati UE, cfr. Servizi e Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, 7 febbraio 2022, 26 e s.).

Utilizzando come parametro il valore precettivo della sua previsione, in alcuni casi è individuato quale principio programmatico ed obiettivo posto all'azione del governo (si v. la Costituzione della Grecia, art. 24), in altri arriva ad essere identificato quale diritto soggettivo direttamente azionabile in sede giurisdizionale (si v. la Costituzione della Repubblica d'Estonia, art. 53; la Costituzione dell'Ungheria, art. XXI).

In relazione ai suoi contenuti l'ambiente è stato connesso alla tutela di un più comprensivo diritto (alla dignità umana, nella Costituzione del Belgio, art. 23; al benessere della persona umana, nella Costituzione della Svezia, art. 2; alla salute, nella Costituzione dell'Ungheria, art. XX) o è stato individuato quale diritto fondamentale autonomo.

In alcuni ordinamenti il concetto di tutela dell'ambiente è stato ricondotto a profili di responsabilità definiti anche a livello internazionale ed europeo. In tale senso è possibile trovare riferimenti al principio 'chi inquina paga' (come in Francia, ove la carta dell'ambiente ha assunto valore costituzionale ad opera della l. costituzionale, 1° marzo 2005, n. 205. In dottrina: A.-O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in questa *Rivista*, 2022, 3391), a richiami alla responsabilità verso le generazioni future ed a specifici richiami ed estensioni alla tutela degli animali (come nella Costituzione del Lussemburgo dopo la revisione del 1999, art. 11 bis; in Germania dopo la revisione del 2002, art. 20a; in Italia dal 2022, art. 9 e nella Costituzione di Malta, art. 9).

Alcuni testi costituzionali non si limitano alla determinazione di un principio o valore relativo alla nozione di ambiente ma definiscono ulteriori profili connessi alle peculiarità dei singoli ordinamenti giuridici (quali il riparto delle funzioni legislative e/o amministrative, la previsione di un ministero preposto alla tematica ambientale e/o di agenzie per la sua tutela).

Inoltre, in alcuni ordinamenti giuridici si è assistito alla definizione di un corpo unitario di norme (mediante testi unici o codici, come in Italia ad opera del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), e delle connesse interpretazioni giurisprudenziali (come in Francia a seguito dell'affondamento nel 1999 della petroliera Erika. Cfr. Corte giust., sent. 24-06-2008, C-188/07, *Commune de Mesquer c. Total France SA*, nella quale si considera rifiuto il petrolio perduto in mare e nella costa a causa di un incidente dalla petroliera e i sedimenti contaminati. Per un'analisi di questa pronuncia, si v.: A. Bleeker, *Does the polluter pay? The polluter-pays principle in the case law of the European Court of Justice*, in *European energy and environmental law review*, 2009, 289 e s.; G. Sabato, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 365-371; F. Giovagnoli, *Applicazione del principio "chi inquina paga". L'onere finanziario dello smaltimento dei rifiuti causati dal naufragio di una petroliera*, *Rass. avv. Stato*, 2008, 96-102; C. Eckes, *Case C-188/07, Commune de Mesquer v. Total France and Total International Ltd., Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 24 June 2008*, in *C. Mkt. L. Rev.*, 2010,

899-915) e come nei Paesi Bassi, ove lo Stato ha dovuto modificare i propri obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra per garantire una azione pubblica idonea per la riduzione delle emissioni innanzi ai cambiamenti climatici (la sentenza lega in un rapporto complementare gli obiettivi internazionali sul contrasto ai cambiamenti climatici previsti dall'ordinamento internazionale), tale da non costituire una lesione di diritti umani (Corte d'appello de L'Aia, sez. civ., 09-102018, caso n. 200.178.245/01, con cui veniva confermata la precedente sentenza del Tribunale distrettuale del 24-06-2015 con la quale lo Stato olandese era condannato per violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti umani per non aver indicato obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra in linea con gli obiettivi internazionali, in relazione al periodo fino al 2020, e ha ordinato di adottare le misure necessarie per raggiungere la soglia di riduzione del 25%, rispetto ai livelli del 1990, entro la fine del 2020).

4. – Nell'ordinamento giuridico italiano, l'ambiente è sempre stato un concetto complesso a cui una parte della dottrina e della giurisprudenza costituzionale conferisce portata trasversale (P. Colasante, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 2020; A. Crosetti – R. Ferrara – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018; G. Vosa, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, 2017, 2 e s. Sulla rilevanza della nozione di ambiente, si rimanda a: A. Predieri, *Paesaggio*, voce in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, 508 s.; A. Gustapane, *Tutela dell'ambiente (dir. interno)*, voce in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 413 e s.; M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 35 e s.; F. Fonderico, *Ambiente (Dir Amm.)*, voce in S. Cassese (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, vol. I, 204 e s.; G. Pericu, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, voce in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. I, Torino 1987, 189 e s.; F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell')*, voce in *Enc. giur.*, Agg., vol. XVI, Roma, 2008. Cfr. anche: B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; Id., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, 74 e s.; R. Ferrara – A. Crosetti – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008; S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano 1996, 916 s.; Corte costituzionale, sent. n. 378 del 05-11-2007; Corte costituzionale, sent. n. 407 del 10-07-2002, in cui sono stati precisati i presupposti di applicabilità pratica dei principi sulla prevalenza della competenza statale in materia di ambiente; Cons. St., VI, 2-4-2020, n. 2225, in cui il Collegio riconosce alla tutela ambientale e paesaggistica la portata di "un bene complesso ed unitario avente valore primario ed assoluto, garantito anche a livello costituzionale, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici". Cfr. anche: Cons. St., IV, 27-3-2017 n. 1392, in cui si riconosce che la tutela ambientale si riconduce anche alle politiche UE in materia di salute; Cons. St., V, 27-12-2013, n. 6250; Cons. St., VI, 26-08-2003, n. 4841, in cui si riconduce il potere regionale di derogare gli standard ambientali di fonte statale per il tramite di misure più rigorose solo in presenza di adeguate conoscenze scientifiche; Cons. St.,

VI, 29-01-2013, n. 533), riconducibile a competenze dello Stato e delle regioni (Costituzione Italiana, art. 117, c. II, lett. s, ove si riserva la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Nella giurisprudenza della Corte Costituzionale sono chiariti profili giuridici connessi a tale riparto. Cfr.: Corte costituzionale, sent. n. 536 del 18-12-2002, in cui si riconosce la contestuale “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”; Corte costituzionale sent. n. 407 del 10-07-2002; Corte costituzionale, sent. n. 378 del 05-11-2007, in cui si individua la disciplina statale quale limite per la competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome; Corte costituzionale, sent. n. 63 del 9-3-2020, in cui si chiarisce che la normativa regionale “deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale”; Corte costituzionale, sent. n. 88 del 20-04-2020; Cons. St., VI, 29-01-2013, n. 533, in cui il Collegio afferma che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è affidata in primo luogo alla competenza esclusiva dello Stato, mentre è attribuita alla legislazione concorrente la valorizzazione dei beni ambientali; Cons. St., IV, 23-12-2010, n. 9375 circa la possibilità riconosciuta alle Regioni di stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati; Cons. St., IV, 10-10-2010, n. 8729, ove si individua un “complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle regioni (o delle province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono fra i predetti soggetti adeguate forme di collaborazione, in ossequio al generale principio di leale cooperazione”. E. Bruti Liberati – M. Cecchetti – L. Ronchetti, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021). La sua tutela nell'ordinamento giuridico nazionale ha individuato l'ambiente quale strumento funzionale ad assicurare, in via mediata, i diritti inviolabili dell'individuo (quale la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, il diritto alla salute), evidenziandone il carattere multiforme (sull'individuazione dell'ambiente quale diritto soggettivo pubblico: M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973. Cfr. il d.lgs 3-04-2006 n. 152, *Norme in materia ambientale*, in cui sono menzionati i principi che costituiscono le condizioni minime ed essenziali a difesa del suolo e a tutela delle acque dall'inquinamento avendo come obiettivo espresso la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Sul rapporto tra decisioni politiche e valutazioni tecniche: M. Cecchetti, *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in questa *Rivista*, 2020, 3399 e s. In giurisprudenza, *ex multis*: Cons. St., II, 14-11-2019, n. 7839, ove nel ricondurre la tutela dell'ambiente a quella del paesaggio e del patrimonio storico e artistico - Cost., art. 9 - si chiarisce che anche le previsioni degli strumenti urbanistici devono coordinarsi con quelle sottese alla difesa di tali valori; Cons. St., V, 11 -07-2016, n. 3059, in cui ambiente e paesaggio sono considerati concetti fortemente compenetrati, individuando il secondo come “l'aspetto visibile del primo”; Cons. St, VI, 26-08-2003, n. 4841, in cui il Collegio riconduce al diritto all'ambiente istituti giuridici volti a preservare gli equilibri ecologici quali la valutazione di impatto ambientale e il danno ambientale, oltre a

discipline quali quella paesistica e quella relativa al cd. inquinamento elettromagnetico, disciplina dell'aria, dell'acqua, del rumore, della difesa del suolo, dello smaltimento dei rifiuti, della protezione della natura, delle aree protette). Tali fattori hanno reso complesso configurare una nozione univoca.

L'attenzione per la sostenibilità ambientale e la transizione verso un modello economico a carattere ecologico hanno contribuito ad attribuire ad essi un'autonoma rilevanza nell'ordinamento giuridico italiano (si v. la sostituzione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare con il Ministero Transizione ecologica - Mite. Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, Delibera n. 1 del 28-07-2021, *Proposta di Piano per la transizione ecologica*). Tale evoluzione sottende considerazioni di carattere giuridico ed economico che possono definire un nuovo bilanciamento tra i valori costituzionali e le libertà economiche.

Se dal punto di vista giuridico risulta complesso configurare il "diritto all'ambiente" nell'ordinamento (S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 20 e s., in cui la molteplicità di dimensioni dell'ambiente è individuato quale ostacolo al riconoscimento di un diritto soggettivo definito; M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, 289, in cui si riconduce l'ambiente ai "doveri di solidarietà, piuttosto che di diritto fondamentale dell'uomo"; M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i Principi fondamentali dell'ordinamento giuridico*, in *Dir. Pub. europeo online*, 2020, 1 e s., in cui il diritto alla natura è individuato quale "precondizione" per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività. B. Caravita – A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita – A. Morrone – L. Cassetti (cur.), *Manuale di diritto dell'ambiente*, 2016, 36 e s., in cui l'ambiente è ricondotto a "un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili". S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, voce in *Enc. dir.*, 2007, Milano, vol. I, 1116, in cui gli equilibri ecosistemici sono configurati come la finalità ultima del diritto, quale obiettivo da perseguire. Cfr. anche: Corte costituzionale, sent. n. 210 del 28-05-1987, il Collegio descrive la repressione del danno ambientale (cioè del pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali, come un'offesa al diritto che vanta ogni cittadino, individualmente e collettivamente, definendo una posizione giuridica di diritto soggettivo) e sono molteplici gli istituti introdotti ed ispirati a profili di carattere ambientale (quali: il principio di precauzione, la responsabilità estesa del produttore, la valutazione di impatto ambientale, la valutazione ambientale strategica, l'informativa ambientale, i criteri ambientali minimi), la prospettiva economica (su cui si è evoluto l'ordinamento giuridico europeo) sottende questioni connesse alla dipendenza economica di molti Stati "sviluppati" (F. de Leonardis, *Economia Circolare (Diritto Pubblico)*, voce in *Digesto (disc. pubbl.)*, aggiornamento 2021, Torino, 168-169) dalle importazioni di materie prime. Tale dipendenza, risultata evidente dalla pandemia e dal conflitto in Ucraina (OECD Economic Outlook, *Interim Report March 2022*, sul sito [OECD](https://www.oecd.org/), in cui si analizza il ruolo di Russia e Ucraina nella produzione di grano, fertilizzanti e metalli usati nell'industria come il

nicel e il palladio. Il report segnala come l'aumento dei prezzi dei metalli possa influenzare una vasta gamma di industrie come quella degli aerei, delle auto e dei chip), rende gli Stati importatori soggetti ad un'influenza esterna, nei propri processi decisionali, con possibili ripercussioni sulla loro sovranità (contribuendo in tale modo ad accentuare l'incidenza dell'economia su tale nozione. Sulla c.d. "sovranità economica" e circa gli effetti dell'economia e della globalizzazione sulla nozione di sovranità cfr.: G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5 del 2012, 461 s.; G. M. Roberti, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in *Aa.Vv.*, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, 205 e s.; A. Reposo, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2015, 7-8; G. Di Gaspare, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*, in *Forum di quad. cost.*, 2019; S. Cassese, *Il posto dei poteri indipendenti nell'ordinamento*, sul sito della [Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato](#); M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e Diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; P. Passaglia, *Sovranità*, voce in S. Cassese (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, vol. VI, 5650. Per una analisi della generale nozione di sovranità cfr.: M. S. Giannini, *Sovranità (diritto vigente)*, voce in *Enc. dir.*, Milano, 1990, vol. XLIII, 224 e s. Cfr. anche La sovranità in un mondo globalizzato l'intervento di M. Draghi (all'epoca Presidente della BCE), in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, 22 febbraio 2019, sul sito della [Banca Centrale Europea](#)).

Speculazioni economiche sulle materie prime e l'utilizzo del potere economico dato dalle esportazioni sono sovente strumenti per incidere sulle decisioni (politiche e/o economiche) degli Stati importatori. Tali eventi si sono resi evidenti nell'emergenza sanitaria (in relazione a beni quali mascherine, apparecchiature per l'ausilio alla respirazione) e a seguito del contesto bellico tra Ucraina e Russia (in relazione a beni quali il grano ed il petrolio) e possono avvenire nel mercato internazionale globalizzato (sfruttando la durata dei procedimenti delle Istituzioni UE e nazionali per l'adozione di misure a tutela del Mercato Unico e/o degli Stati membri) e/o all'interno del Mercato Unico (eludendo i principi UE posti a sua tutela e la leale cooperazione tra gli Stati membri, come nel caso delle esportazioni di grano dall'Ungheria a seguito del conflitto tra Ucraina e Russia).

In materia ambientale, l'ordinamento giuridico italiano prevede espressamente la tutela della concorrenza tra i principi che devono essere osservati nella gestione dei rifiuti (d.lgs 03-04-2006, n. 152, art. 178, introdotto dal d.lgs 03-09-2020, n. 116, attuativo della l. 4-10-2019, n. 117, art. 16). Il rispetto di tale principio deve essere letto in relazione ai settori economici caratterizzati dalla presenza di un unico operatore (si v. il contenzioso riferito al settore degli imballaggi caratterizzato dal monopolio del sistema del Consorzio nazionale imballaggi - CONAI e dei suoi sei consorzi di filiera. Cfr. Autorità Nazionale Anticorruzione, Camera dei deputati – Senato Repubblica XIII legislatura, seduta del 30 gennaio 2019, sul sito della [Camera dei Deputati](#), 5 e 7 e s. Si v. anche: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM, 22 marzo 2021, AS1730, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, 41 e s.; in relazione alla mancata

apertura del mercato nazionale ad un sistema di EPR, si v. caso A476 del 17-07-2014, in cui era stata avvertita un'istruttoria sulla base dell'ipotesi che CONAI avesse posto in essere, anche nell'interesse del Consorzio nazionale per la raccolta, il riciclaggio e il recupero degli imballaggi in plastica - COREPLA, un'unica articolata strategia nell'organizzazione dell'avvio a riciclo di questi rifiuti, per ostacolare l'ingresso e l'operatività nel mercato di un sistema autonomo (P.A.R.I.) gestito dal segnalante Aliplast SpA. L'AGCM riteneva che il CONAI avesse: - strumentalizzato la funzione consultiva prevista nell'ambito del procedimento amministrativo di riconoscimento del Sistema P.A.R.I.; - rifiutato di concludere un accordo, richiesto dal Ministero dell'Ambiente, volto a quantificare il contributo dovuto da Aliplast ai consorzi per l'attività di gestione degli imballaggi marchiati P.A.R.I. eventualmente confluiti nella raccolta differenziata; - posto in essere azioni denigratorie del concorrente Aliplast, sia attraverso la pubblicazione di un comunicato stampa con cui s'informava il mercato del fatto che la società era "priva di riconoscimento", sia richiedendo ai suoi clienti, utilizzatori del sistema P.A.R.I., di pagare il contributo ambientale non versato dall'impresa nel periodo tra la prima autorizzazione e il suo annullamento. Si v. anche l'indagine sul mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani - IC 49, 21-01-2016 -; il caso A531, 27-10-2020, in cui l'Autorità ha accertato che il consorzio ha ostacolato la concorrenza e l'innovazione nei servizi di avvio a recupero e riciclo delle bottiglie in pet per uso alimentare ed ha applicato una sanzione di 27 milioni di euro a COREPLA per abuso di posizione dominante. In giurisprudenza: Cons. St., 16-12-2021, n. 8402, in cui il Collegio ritiene che l'intenzione di COREPLA di gestire per intero i rifiuti di imballaggio, anche a fronte di produttori che abbiano aderito ad un sistema autonomo di gestione provvisoriamente riconosciuto, come tale abilitato ad operare sul mercato, integra una condotta anomala, incentrata su mezzi diversi da quelli su cui si basa la concorrenza normale tra servizi fondata sulle prestazioni degli operatori economici, idonea ad impedire lo sviluppo della concorrenza nel mercato, come tale suscettibile di dare luogo ad uno sfruttamento abusivo di una posizione dominante. Sulla leale cooperazione: TUE, artt. 4, par. III e 13. In dottrina, *ex multis*: P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006, 277-278; P. De Pasquale - M. Cartabia - C. Iannone, *Art. 4 TUE*, in A. Tizzano (cur.), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, 28 e s.; M. Condinanzi, *Leale cooperazione, in Europa. Un'utopia in costruzione*, Roma, 2018, 122-131; F. Casolari, *Leale cooperazione tra stati membri e unione europea studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; F. Battaglia, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2020).

Questi rischi hanno contribuito alla ricerca (da parte degli Stati UE) di un modello economico alternativo all'economia lineare e capace di contemperare risposte ad esigenze ambientali ed ai profili giuridico-economici correlati. In questo, l'economia circolare (quale componente della transizione ecologica) mira a mantenere i prodotti e i materiali all'interno di cicli chiusi consentendo l'utilizzo delle materie prime per un periodo più lungo, mediante il loro reinserimento (e rivalorizzazione) all'interno di un ciclo produttivo (senza richiedere l'utilizzo di nuove materie prime. Cfr. il diagramma di Sankey, in cui si evidenzia come i flussi

di materiali che passano attraverso l'economia dell'UE e che alla fine vengono scaricati di nuovo nell'ambiente o reimmessi nel processo economico. Il Diagramma è accessibile sul sito web di [Eurostat](#). Si v. anche Parlamento Europeo, *Economia circolare: definizione, importanza e vantaggi*, 2015, accessibile sul sito del [Parlamento UE](#); Commissione UE, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, 11 marzo 2020. In dottrina: E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 493-529; F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163; Id., *Economia Circolare (Diritto Pubblico)*, cit., 161 e s.; R. Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 801-835; C. Feliziani, *I rifiuti come risorse. L'“anello mancante” per un'economia circolare*, in F. de Leonardis (cur.) *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 91-114. Per una prospettiva economica: J. Zotti - A. Bigano, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, in *Econ. Pol.*, 2019, 1 e s.). Questo approccio è volto alla rigenerazione, che mediante una “progettazione” innovativa dei beni o delle modalità di prestazione dei servizi, consente di fare fronte ai fabbisogni della società (riducendo i consumi di materie prime. K. Raworth, *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*, Cornerstone, 2018. Circa la riduzione dei consumi si v.: Commissione UE, *Study on modelling of the economic and environmental impacts of raw material consumption*, 2014, sul sito della [Commissione UE](#)).

In questo modo si va a definire un modello di sviluppo economico che tende a contemperare il rispetto di alcuni diritti fondamentali quale elemento dell'esercizio delle libertà economiche, rendendo gli uni connaturati nell'esercizio dell'attività economica.

Nella Costituzione italiana hanno così trovato espressa introduzione (l. Cost. 11-02-2022, n. 1, art. 2, c. I, in vigore dal 09-03-2022. Il progetto di legge costituzionale A.C. 3156, approvato con la maggioranza qualificata in data 08-02-2022, interviene sugli artt. 9 e 41 Cost., introducendo previsioni per la tutela dell'ambiente. All'art. 9 Cost., la tutela dell'ambiente assume carattere di principio fondamentale - collegato alla biodiversità e agli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni -. All'art. 41 Cost., si interviene sul secondo comma stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La seconda modifica investe, a sua volta, il terzo comma dell'art. 41, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali. Servizi studi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, cit.) la tutela l'ambiente, la biodiversità (sulla rilevanza costituzionale della biodiversità cfr.: Corte costituzionale 8 aprile 2020, n. 106; Corte costituzionale sent. n. 134 del 20-05-2020; Corte costituzionale sent. n. 281 del 1°-12-2020; Corte costituzionale, sent. n. 177 del 07-07-2021, in materia di politiche sull'agricoltura; Corte costituzionale, sent. n. 74 del 09-02-2021; Corte costituzionale, sent. n. 86 del 24-03-2021; Corte costituzionale, sent. n. 141 del 12-05-2021; Corte costituzionale sent. n. 144 del 9-06-2021) e gli ecosistemi (si segnala

l'utilizzo del termine al plurale, ad indicare molteplici contesti naturali in cui sono altresì incluse le attività dell'uomo, ad es. in relazione all'incidenza dei comportamenti sui contesti naturali o gli ecosistemi urbani. Cfr. G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., 467 e s.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 299 e s. Sulla nozione di ecosistemi si v. Corte costituzionale, sent. n. 177 del 19-05-2020; Corte costituzionale, sent. n. 113 del 12-05-2021, Corte costituzionale, sent. n. 86 del 24-03-2021; Corte costituzionale, sent. n. 21 del 14-01-2021 e Corte costituzionale, sent. n. 179 del 23-05-2019; Corte costituzionale, 14 gennaio 2009, n. 12, in cui si distingue la nozione di ambiente da quella di ecosistema chiarendo che “col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”), in un contesto sistemico ove la natura intergenerazionale (un riferimento alla rilevanza delle future generazioni, era già stato introdotto nel d.lgs 03-04-2006 n. 152, art. 3 quater. Corte costituzionale, sent. n. 179, 23-05-2019, in cui la Consulta fa riferimento ad un “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 dottrina: F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. econ.*, 2022, 22 e 23. Circa la previsione di un diritto per le generazioni future: R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; R. Bifulco - A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008), benché in linea con le politiche definite a livello UE (il piano *NextGenerationEU* ricomprende, tra gli obiettivi del piano per la ripresa e la resilienza, la rivoluzione verde e la transizione ecologica. Cfr. reg UE n. 2021/241, *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*; Commissione UE, *The EU as a borrower – investor relations*, accessibile sul sito della [Commissione UE](#); Commissione UE, *NextGenerationEU - Strategia di finanziamento*, 2021, accessibile sul sito della [Commissione UE](#)), pone dubbi sulla portata della previsione essendo anche da collegare alle modalità di esercizio dell'iniziativa economica. In questo pare evidente la volontà di condizionare l'iniziativa imprenditoriale, indirizzandola ad un nuovo sistema di sviluppo economico.

Tale indicazione, unitamente a quanto previsto in materia di iniziativa economica privata, pare costituire una norma programmatica cui si dovrà ispirare il legislatore ed indirizzare le politiche di governo, consentendo un nuovo approccio al diritto all'ambiente.

L'estensione della riserva di legge prevista in materia di iniziativa economica privata ai limiti per il suo esercizio (la riserva di legge relativa presente all'interno dell'art. 41, c. III della Costituzione, è considerata dalla Corte Costituzionale estesa alla previsione di cui al c. II, comportando un intervento del legislatore per l'individuazione dei limiti all'iniziativa economica. Corte costituzionale, sent. n. 50 del 13-04-1957; Corte

costituzionale, sent. n. 4 del 26-01-1957; Corte costituzionale, sent. n. 103 del 8-07-1957; Corte costituzionale, sent. n. 47 del 5-07-1958; Corte costituzionale, sent. n. 52 del 9-07-1958. S. Fois, *Ancora sulla riserva di legge e la libertà economica privata*, in *Giur. cost.*, 1958, 1254 e s.) e l'introduzione dell'ambiente tra le finalità cui coordinare e indirizzare l'attività economica pubblica e privata (Cost. It., art. 41, c. III) conferma tale approccio.

Tale approccio trova ulteriore riscontro nelle modalità con cui principi e istituti giuridici, in materia ambientale, sono interpretati e applicati nell'ordinamento giuridico (si v.: il principio di precauzione - d.lgs 3-04-2006 n. 152, art. 3 ter -, i procedimenti volti alle valutazioni ambientali - a livello UE cfr. dir. CE n. 42/2001 e dir. UE 92/2011 e, a livello nazionale, il d.lgs 3-04-2006 n. 152, artt. 4-18, 19-29 e 30-36 -, il principio di sussidiarietà e leale collaborazione - d.lgs 3-04-2006 n. 152, art. 3 quinquies -, il principio di proporzionalità - F. Trimarchi Banfi, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 361 e s. -, la correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, il principio dell'informazione ambientale - d.lgs 3-4-2006 n. 152, art. 3 *sexies* -, il principio del "chi inquina paga" e la responsabilità estesa del produttore - nell'ambito della più vasta disciplina dei rifiuti -. In dottrina: A. Borzi, *La gestione dei rifiuti*, in M. A. Sandulli - R. Ferrara (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, 605 e s.; V. Cavanna, *Sottoprodotti e cessazione della qualifica di rifiuto: quali novità con il d.lgs. N. 116/2020?*, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, 771; A. Muratori, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 519; M. Giovannini, *L'utilizzo dei sottoprodotti di origine animale come combustibili per la produzione di energia elettrica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 1224; A. Grasso - A. Marzanati - A. Russo, *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, in M. P. Chiti - G. Greco (cur.), in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, 2007, I, 273 e s. Nello stesso volume si v. anche: G. Cocco - A. Marzanati - R. Pupilella, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, 157 e s.; R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. Ferrara (cur.), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, 1-35). Questi hanno rappresentato strumenti di tutela sviluppati inizialmente in chiave di azione di responsabilità per danni all'ambiente, anche per il tramite della legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste (es. in relazione all'esercizio delle libertà economiche Cons. St., IV, 14-04-2020, n. 2405, in cui si riconosce la legittimazione attiva alle associazioni ambientaliste per l'impugnazione di atti amministrativi ritenuti illegittimi e lesivi degli interessi sostanziali degli associati, incidenti sull'ambiente, purché gli stessi abbiano una diretta ed immediata rilevanza ambientale e vengano svolte censure che riguardano l'assetto normativo di tutela dell'ambiente o la violazione di norme poste a salvaguardia dell'ambiente; Cons. St., V, 23-03-2015, n. 1564, in cui, la legittimazione attiva dei soggetti che si trovano nelle vicinanze di un impianto di recupero o trattamento di rifiuti, è considerata elemento unitamente "alla prova puntuale della concreta pericolosità dello stesso, dovendo ritenersi sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni sul territorio comunale nelle immediate vicinanze di questo"; Cons. St. VI, 12-06-2015, n. 2894, in cui il Collegio individua i presupposti della legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientaliste in: il

perseguimento non occasionale, secondo previsione statutaria, di obiettivi di tutela ambientale; l'adeguato grado di rappresentatività e stabilità; la vicinanza spaziale della fonte del paventato pregiudizio agli interessi protetti al centro principale dell'attività dell'associazione. Cfr. anche Cons. St., IV, 19-02-2015, n. 839; Cons. St., II, 06-04-2020, n. 2248, ove, in materia di inquinamento, il Collegio evidenzia la rilevanza del rispetto dei principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, con particolare riferimento al principio comunitario "chi inquina paga"; G. Cocco - A. Marzanati - R. Pupilella, *Ambiente. Il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M. P. Chiti - G. Greco (cur.) e G. F. Cartei - D.-U. Galetta (coordinato da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 2007, I, 157 e s. Nel medesimo volume si v. anche A. Grasso - A. Marzanati - A. Russo, *Ambiente. Articolazioni di settore e normativa di riferimento*, cit., 273 e s.; F. Ratto Trabucco, *Tutela dell'ambiente e diritti dei singoli*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 625 e s.), e solo successivamente prestando attenzione alle azioni preventive (dando rilevanza al principio di precauzione. Si v. Cons. St., IV, 6 maggio 2013, n. 2446, in cui si chiariva che ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche nei casi in cui i danni siano poco conosciuti o solo potenziali. Cons. St., V, 16-04-2013, n. 2094, Il principio di precauzione è considerato un principio generale che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici, indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano).

La definizione di uno sviluppo economico connotato da un carattere "ecologico" pare oggi ridefinire gli equilibri rendendo l'ambiente e le sue componenti elementi fondanti. In questo, termini come "sostenibilità" (a livello internazionale si v. Nazioni Unite, *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, sul sito delle [Nazioni Unite](#), in cui sono previsti i 17 *Sustainable Development Goals* - SDGs, tra cui l'obiettivo 12 "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo". Commissione UE, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, 24-02-2021), "bioeconomia" (F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163 e s.), "economia circolare" (Ellen MacArthur Foundation, *Towards the circular economy Vol. 3: Accelerating the scale-up across global supply chains*, 2014. Per un'analisi sull'evoluzione dell'economia circolare *ex multis*: F. de Leonardis, *Economia Circolare (Diritto Pubblico)*, cit., 161 e s.; R. Ferrara, *L'ambiente*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 1°-04-2021. Sulle politiche UE: Commissione UE, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, cit., 17-18. Cfr. anche: Energy&Strategy Group, *Circular Economy Report 2021*, 2021, accessibile sul sito web di [Energy&Strategy](#). E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 493-529; R.

Ferrara, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, cit., 801-835; C. Feliziani, *I rifiuti come risorse. L'“anello mancante” per un'economia circolare*, in F. de Leonardis (cur.) *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 91-114. Per una prospettiva economica: J. Zotti - A. Bigano, *Write circular economy, read economy's circularity. How to avoid going in circles*, in *Econ. Pol.*, 2019, 1 e s.) e “sharing economy” (Ellen MacArthur Foundation, *Business-to-business asset sharing: FLOOW2*, sul sito della [Fondazione Ellen MacArthur](#). Sulla distinzione tra *sharing economy* e *circular economy*: A. Rinne, *Circular Economy Innovation & New Business Models Dialogue*, 2013, sul sito del [World Economic Forum](#)), apportano le proprie peculiarità nella transizione ecologica (F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779 e s., in cui si analizza la nozione di transizione ecologica, il rapporto con altri termini utilizzati a livello internazionale, europeo e nazionale ed il suo ruolo nello sviluppo economico; M. Cafagno, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. econ.*, 2019, 155; cfr. anche; R. Cabazzi, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, 39, in cui l'Autore evidenzia come l'approccio intende evitare una mercificazione dell'ambiente, ma di “ecologizzare il mercato”) che pare oggi costituire l'elemento caratterizzante il modello di sviluppo economico degli Stati membri (Commissione UE, *L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, 2015, in cui si afferma che “se ben progettati, i prodotti possono durare più a lungo o essere più facili da riparare, rimettere a nuovo o rigenerare; il loro smontaggio è più semplice e le imprese di riciclaggio possono così recuperare materie e componenti di valore; in generale, dalla progettazione dipende il risparmio di risorse preziose”. C. Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 843 e s.; M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 219 s.).

5. – La transizione verso un nuovo modello economico a carattere ecologico e sostenibile costituisce un ulteriore fattore che contribuisce a modificare i rapporti tra diritti ed economia. In questo parrebbe che il perseguimento dei primi costituisca uno strumento finalizzato al conseguimento di risultati economici e giuridici sottesi alle politiche europee che oggi devono prestare sempre più attenzione al mercato globale.

Se da un lato si rileva come l'ordinamento giuridico europeo continui ad incidere sugli ordinamenti giuridici nazionali, incentrando le proprie politiche su aspetti connotati da profili di politica economica, dall'altro solo interventi rapidi, integrati e coordinati, definiti in maniera strategica e partecipata possono contribuire a rendere effettive le misure di sviluppo economico definite a livello europeo e nazionale (e conseguentemente raggiungere gli obiettivi di sviluppo economico che ne costituiscono il fondamento).

Misure economiche e giuridiche (caratterizzate da obiettivi misurabili e verificabili) possono superare gli ostacoli che hanno contribuito negli ultimi decenni a rallentare uno sviluppo economico compatibile con il

rispetto di valori fondamentali. La complessità delle normative, gli oneri burocratici, la c.d. burocrazia difensiva (*ex multis*: M. Cafagno, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva*, in *Dir. econ.*, 2018, 625 e s.; S. Battini - F. De Carolis, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 293 e s.; S. Cassese, *Che cosa resta dell'amministrazione italiana?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1 e s.; G. D. Comporti, *Il coraggio di amministrare*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, II, 1106 e s.), la durata del contenzioso giurisdizionale, sono elementi che costituiscono un disincentivo per l'iniziativa economica privata e per il suo corretto svolgimento.

Strumenti di semplificazione (procedimentale e giuridica), interventi sulle infrastrutture, transizione ecologica e provvedimenti per favorire la ricerca e l'innovazione mediante forme di collaborazione tra il pubblico e le imprese (si v. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, 2021, accessibile sul sito del [Governo italiano](#); PNRR MUR, *Linee Guida per le iniziative di sistema Missione 4: Istruzione e ricerca Componente 2: Dalla ricerca all'impresa*, cit., 5. Circa l'attuazione del PNRR si v. il d.l. 31-05-2021, n. 77, avente ad oggetto la *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, conv. con l. 29-07-2021, n. 108. Il PNRR italiano pare riconoscere alle forme di collaborazione tra pubblico e privato un'importanza primaria per perseguire una crescita economica fondata sulla ricerca e l'innovazione. In particolare, tali interventi, sono diretti a consolidare la ricerca e favorire la diffusione di modelli organizzativi innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università, enti di ricerca e soggetti pubblici o privati impegnati in attività di R&S. La Missione 4 "Istruzione e ricerca", prevede una strategia che poggia su alcuni assi portanti tra cui spiccano il "rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese", il "sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico", nonché il "potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione". In dottrina: G. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del polo strategico nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 703 e s., in cui è approfondito l'utilizzo del PPP nella digitalizzazione della pubblica amministrazione all'interno dell'istituzione del Polo strategico nazionale) costituiscono i punti focali dei piani (sempre a carattere economico) per la ripresa e resilienza delle economie nazionali europee (Il PNRR italiano si inserisce all'interno del programma europeo *NextGenerationEU* e prevede investimenti e riforme coerenti con il programma europeo. Le attività prevedono risorse per 222,1 miliardi e si sviluppa lungo sei missioni coerenti con i pilastri per la ripresa e resilienza definiti a livello europeo. Le sei missioni sono individuate in: 1 - digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2 - rivoluzione verde e transizione ecologica; 3 - infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4 - istruzione e ricerca; 5 - inclusione e coesione; 6 - salute. Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR, cit., 173 e s. In dottrina: F. Bassanini, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid*, 2021; L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *AIPDA FORUM Next Generation EU*, 1°-04-2021; M. Clarich, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e*

nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico, in *Corriere Giur.*, 2021, 8-9, 1025; M. Macchia, *La governance del piano di ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 733 e s.).

Nell'ordinamento giuridico italiano, il rapporto tra ambiente e libertà economiche, già analizzato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (sul ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra valori costituzionali svolto dalla Consulta cfr. *ex multis*: Corte costituzionale 23-03-2018, n. 58; Corte costituzionale 9-04-2013, n. 85; Corte costituzionale 23-02-2016, n. 63; Corte costituzionale 19-11-2012, n. 264. In dottrina: M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 35 e s., in cui sono distinti i "principi che identificano i caratteri fondamentali dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica", "i principi sul ruolo dei soggetti pubblici e privati nella tutela dell'ambiente", "i principi sull'azione di tutela dell'ambiente"; Id., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, 2006, 25; G. Pitruzzella, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 2018, 7, in cui si analizza lo sviluppo di un bilanciamento tra diritti fondamentali, da un lato, e libertà del mercato; V. De Pasquale, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in *Riv. studi sull'integrazione europea*, 2014, 265 e s.; A. Giurickovic Dato, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, 2019. Sul bilanciamento tra valori costituzionali cfr. R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Macerata, 1992), pare prospettare ulteriori evoluzioni alla luce della riforma costituzionale (l. Cost. 11-02-2022 n. 1). Quest'ultima, in un contesto di transizione ecologica, contribuisce a rendere l'ambiente elemento costitutivo di un modello di sviluppo economico a carattere ecologico ed allo stesso tempo valore da tutelare e perseguire mediante le scelte politico-economiche ed amministrative (così come l'effettività dei diritti richiede risorse provenienti dall'economia, il tentativo di condizionare il mercato al perseguimento di determinati valori crea un rapporto "a doppia direzione" che pare mutare i rapporti tra diritti e mercato), facendo venir meno una contrapposizione (tra ambiente e attività economiche) a favore di una comunanza di obiettivi a cui diritti e mercato paiono funzionali. In tale modo le risorse economiche necessarie per rendere effettivi i diritti (es. per il funzionamento dei servizi amministrativi e pubblici, quali le infrastrutture sanitarie o di pubblica sicurezza) derivano da un mercato orientato e funzionale al perseguimento dei medesimi obiettivi.

In questo, i procedimenti di valutazione ambientale, ove utilmente semplificati, consentono un preventivo bilanciamento (realizzato su rilievi tecnici del caso di specie) dei diversi interessi sui quali incide la realizzazione di un progetto (ad es. nel rapporto tra governo del territorio, sviluppo economico e tutela dell'ambiente. Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 267 del 18-10-2016, in cui il Collegio, in tema di impianti eolici, osserva 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". La pronuncia conclude rilevando come la norma regionale impugnata - oltre alla censura rispetto alla Cost., art. 117, c. II, lett. s, in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale - risulti in contrasto, tra gli altri, con l'articolo 41 Costituzione, in quanto, con l'apposizione di termini e decadenze, essa frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale. Sull'utilità di porre "al centro del ragionamento il procedimento amministrativo, in quanto forma visibile e materiale delle politiche pubbliche di protezione dell'ambiente", si v. R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, M. A. Sandulli - R. Ferrara (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 19 e s.) e contestualmente possono costituire strumento di partecipazione e condivisione con i soggetti interessati (cittadinanza attiva, associazioni di categoria, operatori economici), nonché parametro per la successiva valutazione dell'efficacia dei "piani" e "programmi" adottati.