



GRUPPO  
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

*Fascicolo speciale monografico*

*A cura di*

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,  
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:  
prospettive di diritto comparato»**

*in memoria di*

**PAOLO CARROZZA**





La Rivista / Quaderno n° 5  
Fascicolo speciale monografico

*A cura di*

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -  
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

## **Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato**

*Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022*

*in memoria di*  
**Paolo Carrozza**

*Contributi di:*

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

## **Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»**

*Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia*

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

**Finito di comporre nel mese di dicembre 2022**

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

**Comitato di Direzione:** Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

**Comitato di Redazione:** Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).

RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

**Nota dei curatori**

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

**Presentazione**

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

**Introduzione al Seminario**

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i> .....	7
--	---

**PRIMA SESSIONE**

**Relazioni**

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i> .....	23
--	----

José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i> .....	43
--	----

Xavier MAGNON, <i>L’invisible des États d’exception: de la dilution à la disparition du droit</i> .....	49
---	----

**Relazione conclusiva**

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i> .....	63
--	----

**SECONDA SESSIONE**

**PARTE I**

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:  
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

**Introduzione ai lavori del I Atelier**

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*  
*Introduzione ai lavori del I Atelier* ..... 97

**Contributi dei partecipanti**

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:  
where is the European crisis?* ..... 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo  
durante l'emergenza sanitaria* ..... 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* ..... 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* ..... 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect  
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* ..... 161

**PARTE II**

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:  
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

**Introduzione ai lavori del II Atelier**

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*  
*Introduzione ai lavori del II Atelier* ..... 179

**Contributi dei partecipanti**

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*  
*Una lezione (soprattutto) per il futuro?* ..... 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: "intrecci" di fonti e competenze</i> .....	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i> .....	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i> .....	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i> .....	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i> .....	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i> .....	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i> .....	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i> .....	293

### PARTE III

#### I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

##### **Introduzione ai lavori del III Atelier**

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i> .....	309
---	-----

##### **Contributi dei partecipanti**

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i> .....	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i> .....	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i> .....	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i> .....	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i> .....	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i> .....	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i> .....	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i> .....	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i> .....	441

## PARTE IV

### I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

#### Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i> .....	461
--	-----

#### Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i> .....	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i> .....	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i> .....	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i> .....	505



Vincenzo DESANTIS, <i>Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale</i> .....	515
Christophe DOUBOVETZKY, <i>Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique?</i> .....	527
Nannerel FIANO, <i>La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 BVR 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021</i> .....	539
Luana LEO, <i>Il lento “risveglio” della teoria delle circostanze eccezionali</i> .....	549
Marco MARAZZINI, <i>I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione</i> .....	561
Mariella PITTARI, <i>L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della Costituzione italiana e 62 della brasiliana</i> .....	575
Bruno José QUEIROZ CERETTA, <i>Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di Covid-19 in Brasile</i> .....	589
Lorenzo SOTTILE, <i>La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell'ordinamento costituzionale</i> .....	593
Veronica VALENTI, <i>Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione</i> .....	607
Giuseppe VERRIGNO, <i>Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione</i> .....	615

## PARTE V

### I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: TECNICA, SCIENZA E VINCOLI FINANZIARI

#### Introduzione ai lavori del V Atelier

Cecilia SICCARDI, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari. Introduzione ai lavori del V Atelier</i> .....	631
---	-----

**Contributi dei partecipanti**

Abdoul Kader ABOU KOÏNI, <i>Les Constitutions à l'épreuve de la crise sécuritaire au Sahel: cas du Burkina Faso et du Mali</i> .....	635
Giuliano COSTA, <i>Tecnica e scienza nella produzione normativa dell'emergenza: le politiche vaccinali</i> .....	649
Nicola D'ANZA, <i>Tecnica e produzione normativa nel governo degli investimenti esteri diretti</i> .....	663
Maria Francesca DE TULLIO, <i>I rimedi dell'Unione europea alla pandemia tra politiche espansive e austerità</i> .....	677
Lavinia DEL CORONA, <i>La scienza come fattore di condizionamento della produzione normativa nella pandemia (e non solo): considerazioni a partire dalle disposizioni costituzionali sulla scienza</i> .....	691
Chiara MALINVERNO, <i>L'incidenza del fatto scientifico sul diritto dell'emergenza: i Comitati tecnico-scientifici nella dimensione nazionale e comparata</i> .....	705
Luca MARIANTONI, <i>Quod non fecerunt barbari fecerunt barberini: ovvero l'incidenza della tecnica nella crisi economica e della scienza nella crisi pandemica</i> .....	719
Alessandra MAZZOLA, <i>La crisi sanitaria e la conclamata crisi delle fonti</i> .....	733
Federico SERINI, <i>L'uso della normativa tecnica tra esigenze di mercato e di sicurezza delle reti e delle risorse informatiche</i> .....	747
Tony GIORGIO, <i>La funzionalità delle assemblee parlamentari e il nodo dell'e-voting durante lo stato di emergenza</i> .....	761
Allegra Vycinfleur MAMFOUANA, <i>Les crises et la régulation des marchés financiers</i> .....	775
<i>Informazioni sui Curatori e sugli Autori</i> .....	787



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO  
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»  
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

## IL DIRITTO AMBIENTALE IN TEMPO DI PANDEMIA: “INTRECCI” DI FONTI E COMPETENZE

VALENTINA CAVANNA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. In via preliminare: il rapporto Stato-Regioni in materia ambientale (cenni). – 3. La gestione degli aspetti ambientali durante l'emergenza Coronavirus. – 3.1. Le attività consentite e sospese. – 3.2. L'intreccio in relazione agli adempimenti ambientali. – 4. Gli interventi di “semplificazione” amministrativa. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

In numerosi scritti la dottrina ha ripetutamente indagato l'aspetto delle fonti durante la pandemia da Covid-19<sup>1</sup>. Tuttavia, vi è anche un ulteriore tema che necessita di approfondimento.

---

<sup>1</sup>*Ex multis*, si vedano: U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, Anno XIII, Fascicolo speciale/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista aic.it*, 10 aprile 2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio aic.it*, 28 aprile 2020; M. TRENTA, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *Osservatorio aic.it*, 5 maggio 2020; I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in *Rivista aic.it*, 12 gennaio 2021; U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid-19: interpretazioni e Costituzione*, Modena, 2021; R. MAZZA, *La 'parlamentarizzazione' dell'emergenza Covid-19 tra norme e prassi*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2021; G. MARCHETTI, *La conflittualità tra Governo e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19, i limiti del regionalismo italiano e le prospettive di riforma*, in *Centro Studi sul Federalismo*, maggio 2021; G. LAVAGNA, *Il Covid-19 e le Regioni. Uso e «abuso» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *Federalismi.it*, 14 luglio 2021; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte*

Infatti, come già rilevato in precedente contributo<sup>2</sup>, l'emergenza correlata al Coronavirus - che non è di per sé un'emergenza ambientale<sup>3</sup>, ma che necessita di misure urgenti anche da questo punto di vista - ha esacerbato una delle caratteristiche del diritto ambientale, ossia la sua articolazione, nell'ambito del diritto interno, a più livelli di intervento e con una molteplicità di fonti<sup>4</sup>.

La pandemia da Covid-19 ha confermato il complesso intreccio di fonti e competenze: all'intervento statale si è infatti aggiunto quello di Regioni e Province Autonome, con l'adozione di provvedimenti di diverso tipo e con contenuti vari (ad esempio in materia di rifiuti, autorizzazioni ed adempimenti ambientali, bonifiche).

Inoltre, si è tornati a parlare di “semplificazione” dei procedimenti ambientali: in questo caso, l'intervento è stato principalmente quello del legislatore statale (ma con certuni spazi per le Regioni), che ha apportato a più riprese modifiche che potrebbero definirsi “a pioggia”, inasprando così al contempo la complessità del diritto ambientale.

Lo scopo del presente contributo è dunque quello di analizzare tali tematiche e le relative problematiche.

## **2. In via preliminare: il rapporto Stato-Regioni in materia ambientale (cenni)**

L'approfondimento della questione del rapporto Stato-Regioni in materia ambientale esula dal presente contributo, per la complessità e la vastità della stessa<sup>5</sup>. Tuttavia, un breve riferimento a detta questione è utile per comprendere le considerazioni che verranno svolte nel proseguo.

L'art. 117 Cost., come modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V, contempla la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, lett. s)<sup>6</sup>.

---

cost. n.198/2021, in *Federalismi.it*, 3 novembre 2021; E. FURNO, *Costituzione, fonti del diritto ed ordinanze emergenziali*, in *Rivistaaic.it*, 9 dicembre 2021.

<sup>2</sup> Si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Tutela di salute e ambiente: riflessioni a margine dell'emergenza Coronavirus*, in *Ambientediritto.it*, 4/2020, di cui il presente contributo costituisce una parziale rielaborazione.

<sup>3</sup> In argomento, D.E. TOSI, *Emergenza e tutela ambientale nel sistema delle fonti tra problemi definitivi e rapporto tra ordinamenti*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2019.

<sup>4</sup> Si è parlato, a tal proposito, di una “inflazione normativa”: così L. SALVEMINI, *Principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, p. 185. Si veda anche, a tal proposito, B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 49 ss.. Anche «il quadro delle competenze amministrative in materia ambientale è estremamente disorganico e frammentario»: così M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 150.

<sup>5</sup> In argomento si vedano *ex multis*: P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi.it*, 24 giugno 2020;

<sup>6</sup> La riforma del titolo V della Costituzione e, in particolare, il nuovo disposto dell'art. 117 Cost. hanno progressivamente influito anche sulla definizione del termine ambiente»: così L. SALVEMINI, *La P.A. tra silenzio e discrezionalità nella tutela degli interessi ambientali. La discrezionalità amministrativa: un parametro per valutare la legittimità del silenzio assenso?*, in *Dirittifondamentali.it*, 10 giugno 2020.

La materia ambientale, come noto, ha alcune peculiarità: l'ambiente, da un lato, non è definito nella Carta costituzionale<sup>7</sup>; ciò neppure in seguito alla recente riforma costituzionale di cui alla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, in seguito "L. Cost. 1/22"<sup>8</sup>, che, modificando l'art. 41 Cost., ha *inter alia* stabilito che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Dall'altro lato, l'ambiente è un concetto che abbraccia il reale e che si espande sempre di più al mutare della sensibilità e della necessità di affrontare le nuove sfide che la realtà pone<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> In argomento, si vedano: A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018; L. SALVEMINI, cit. .; B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE, cit., 17 ss..

<sup>8</sup> Su cui si vedano, *ex multis*: L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, v. 52, n. 2, luglio 2022; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; A. L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; GIULIO SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021; GIUSEPPE ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, 2021, all'indirizzo [https://air.unimi.it/bitstream/2434/897777/2/Arconzo\\_Nuovi\\_Artt.9\\_%2041diritto\\_dell%27economia.pdf](https://air.unimi.it/bitstream/2434/897777/2/Arconzo_Nuovi_Artt.9_%2041diritto_dell%27economia.pdf); YLENIA GUERRA - RICCARDO MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021; RICCARDO MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021.

<sup>9</sup> In relazione alla Costituzione italiana, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale italiano (in compagnia di altri, che appartengono prevalentemente al «diritto dell'occidente»), con il generico e raffazzonato riferimento all'ambiente contenuto nell'articolo 117, si colloca in quest'ultima categoria [ossia quella degli ordinamenti che si limitano ancora ad una considerazione generica, strumentale o declamatoria della tutela ambientale, N.d.R.]. In considerazione dell'urgenza di affrontare le tematiche ambientali come assolute priorità, confermata anche dalle pressanti richieste provenienti dalle istituzioni internazionali (al cui interno la dimensione ambientale ha oggi assunto un ruolo centrale), un «adeguamento» dello status costituzionale dell'ambiente in Italia, così come in diversi paesi del blocco euro-atlantico, appare ormai indifferibile»: così D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo speciale – maggio 2019, 31.

Un altro punto che merita una riflessione è quanto il concetto (e la sua tutela, beninteso) oscilli tra considerazioni di tipo antropocentrico (un ambiente in funzione della salute umana) ed ecocentrico. È stato osservato che, introducendo la tutela dell'ecosistema nell'art. 117, si sia richiamata la più moderna nozione di ambiente come equilibrio ecologico: così B. CARAVITA - F. FABRIZZI - A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, 2019, 76.

E' stato altresì osservato come «nel tempo si è passati da un diritto all'ambiente, inteso in un'accezione di derivazione giusnaturalistica, come diritto di ciascun uomo ad un ambiente sano e godibile, ad un vero e proprio diritto dell'ambiente, da proteggere oggi come risorsa in sé e non solo in quanto oggetto di godimento e di fruizione da parte dell'uomo»: P. Mantini, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2006 n. 2, 223.

Un valido esempio della tendenza espansiva è dato dalla nozione di ambiente che si può ricavare dall'art. 5, c. 1, lett. c) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152: «impatti ambientali: effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo».

Orbene, l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che delinea una materia "trasversale"<sup>10</sup>, potendo dunque influire sulla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni.

Come noto, ciò ha sollevato un copioso contenzioso dinnanzi alla Corte Costituzionale<sup>11</sup>.

La Corte ha infatti in passato affermato che sullo stesso bene (l'ambiente) "concorrono" diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro; una volta che i livelli di tutela dell'ambiente siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati. Peraltro, tale possibilità è esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto<sup>12</sup>.

Come ricordato dalla Corte Costituzionale<sup>13</sup>, inoltre, le Regioni vengono spesso coinvolte nella normazione in materia ambientale, in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione: è infatti talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente. Numerosi esempi si rinvencono nel d.lgs. n. 152/2006: innanzitutto, in via generale, l'art. 3 *quinquies* demanda alle Regioni (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione. Ulteriore esempio è rappresentato dall'art. 113 del d.lgs. n. 152/2006 in materia di acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia.

---

<sup>10</sup> Le materie trasversali costituiscono uno dei correttivi al modello di riparto di competenze dettato dall'art. 117 Cost., in quanto ampliano fortemente lo spazio di intervento del legislatore statale; si assiste, peraltro, ad una frammentazione dell'intervento legislativo, che si aggiunge all'interferenza tra le materie: sul punto, si veda F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2018, 54-55.

<sup>11</sup> Ciò ha portato ad affermare quanto segue: «L'osservazione del contenzioso costituzionale che la materia ambientale determina conduce agevolmente verso quella che dovrebbe essere la soluzione naturale in un ordinamento regionale che si ispira al principio di leale collaborazione. Infatti, la concorrenza della fonte statale in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e delle fonti regionali in ragione dei propri titoli di legittimazione che interessino profili ambientali conduce a una separazione delle competenze nell'ambito della stessa materia non agevolmente governabile e che dovrebbe essere perciò guidato da strumenti collaborativi in grado di garantire un efficace coordinamento delle competenze fra i livelli di governo interessati»: così P. COLASANTE, cit. L'Autore sottolinea tuttavia altresì che: «se per un verso appare possibile immaginare (e la Corte costituzionale già ammette) tutele regionali *in melius*, per altro verso occorre tenere conto dei rischi connessi al c.d. *dumping* ambientale, che renderebbe meno competitivi quei territori che applicano una disciplina ambientale più rigorosa, e a quella che viene definita la sindrome *Nymbi* (Not in My Back Yard), e cioè la tendenza a non consentire sul proprio territorio l'esecuzione delle opere più pericolose dal punto di vista ambientale».

<sup>12</sup> Quanto alle funzioni amministrative, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero attribuirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali<sup>12</sup>: così nella sentenza 22 luglio 2009, n. 225. Nello stesso senso, Corte Cost., 12 ottobre 2017, n. 212.

<sup>13</sup> Corte Cost., 26 novembre 2018, n. 215.

Inoltre, un aspetto in relazione al quale si riscontra da un lato un rilevante contenzioso<sup>14</sup> e, dall'altro, diversi casi di delega al legislatore regionale<sup>15</sup>, è quello della gestione dei rifiuti<sup>16</sup>.

Peraltro, la succitata recente riforma costituzionale potrebbe costituire un ulteriore motivo di contenzioso tra lo Stato e le Regioni: si pensi innanzitutto al fatto che, da un lato, la tutela della biodiversità entra esplicitamente nell'art. 9, c. 3 Cost., separatamente dalla tutela dell'ambiente<sup>17</sup>; mentre dall'altro l'art. 117 Cost. non ha subito modifiche.

Ci si potrebbe dunque chiedere se la tutela della biodiversità in sé possa costituire una materia riservata alla competenza residuale delle Regioni<sup>18</sup> (cosa che evidentemente aggraverebbe la situazione di cui si è fatto cenno).

Ancora, può menzionarsi il fatto che la riforma introduce all'art. 9, c. 3 Cost. una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali: anche questo aspetto dovrà essere opportunamente calato nell'ambito del riparto di competenze di cui si è detto.

### **3. La gestione degli aspetti ambientali durante l'emergenza Coronavirus**

#### **3.1. Le attività consentite e sospese**

L'emergenza Coronavirus ha comportato l'intervento a più riprese dello Stato, per limitare le attività consentite, sospendendo tutte le altre (con una progressiva riapertura nella cosiddetta "Fase 2" a partire dal 18 maggio 2020), e per disciplinare le modalità di svolgimento di dette attività; a tali disposizioni si sono affiancate quelle dettate dalle Regioni e dalle Province autonome.

---

<sup>14</sup> Recentemente, la Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza 15 maggio 2020, n. 88 (avente ad oggetto la Legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4), affermando tra l'altro quanto segue:

(i) la disciplina della gestione dei rifiuti deve essere ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali;

(ii) in materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali;

(iii) la collocazione della materia ambientale tra quelle di esclusiva competenza statale «non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate».

In argomento, si vedano anche *ex multis*: Corte Cost., 16 aprile 2019, n. 129; Corte Cost. 26 novembre 2018, n. 215; Corte Cost., 17 gennaio 2019, n. 7; Corte Cost. 26 novembre 2018, n. 215; Corte Cost., 12 dicembre 2012, n. 278.

<sup>15</sup> A titolo esemplificativo, si può citare l'art. 196 del d.lgs. 152/2006 che fissa le competenze delle Regioni. In argomento, si veda A. CELELLA, *Il riparto di competenze legislative in materia di gestione dei rifiuti*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2019, 201 ss..

<sup>16</sup> La disciplina dei rifiuti è parte integrante della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": così *ex multis* Corte Cost., 23 dicembre 2019, n. 289; Corte Cost. 26 novembre 2018, n. 215; Corte Cost., 24 giugno 2016, n. 154.

<sup>17</sup> Il nuovo art. 9, c. 3 Cost. recita infatti che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

<sup>18</sup> Cfr. A. L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, cit..

I profili di impatto sulle attività in materia ambientale sono pertanto stati molteplici<sup>19</sup> e non sono mancate difficoltà nel rapporto Stato-Regioni.

Le molteplici disposizioni che si sono susseguite (ed in particolare il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con l. 5 marzo 2020, n. 13<sup>20</sup> ed il successivo d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito con l. 22 maggio 2020, n. 35<sup>21</sup>, con i relativi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) hanno avuto infatti lo scopo di limitare o precludere lo svolgimento di talune attività. Con i predetti Decreti Legge, peraltro, il legislatore nazionale ha cercato di “imbrigliare”, almeno in parte, le “esuberanze” regionali. Le predette misure sono state adottate, oltre che sulla base del “principio di precauzione”, anche sulla base dei “principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità”, richiamati espressamente sia dal d.l. n. 19/20, sia dal d.l. n. 33/20<sup>22</sup>.

Ai sensi dell’art. 3, c. 1 del d.l. n. 6/20, dette misure erano adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; veniva fatta salva la possibilità di adozione di ordinanze contingibili e urgenti da parte del Ministro della salute, nonché di provvedimenti d’urgenza da parte dei sindaci e delle Regioni.

A titolo meramente esemplificativo, le attività consentite durante il culmine della fase emergenziale erano quelle dell’Allegato 1 al DPCM 22 marzo 2020, come modificato dal Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020; detto allegato conteneva una lista di attività elencate con i rispettivi Codici Ateco (tra cui, in particolare, le seguenti: Codice Ateco 36 - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua; Codice Ateco 37 - Gestione delle reti fognarie; Codice Ateco 38 - Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali; Codice Ateco 39 - Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti).

Il legislatore è intervenuto nuovamente in vista della “riapertura” delle attività del 18 maggio 2020 – la c.d. “Fase 2” – con il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, convertito in l. 14 luglio 2020, n. 74, con cui ha previsto – questa volta – una spiccata competenza regionale, anche di natura ampliativa o derogatoria rispetto a quella fissata a livello statale, in relazione alle attività economiche, produttive e sociali. Tale assetto è stato confermato con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2020 (la cui validità è stata prorogata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 luglio 2020 al 31

---

<sup>19</sup> In argomento, si consenta di rinviare anche a V. CAVANNA, *La “fluidità” del rapporto tra fonti: poteri di Sindaci e Presidenti delle Regioni ai tempi del Covid-19*, in *Ambiente&Sviluppo*, 5/2020, 479 ss.; V. CAVANNA, *Attività e procedimenti in materia ambientale: l’impatto del Covid-19*, in *Sistemasicurezzaambiente.it*.

<sup>20</sup> La dottrina ha peraltro sottolineato che «il rapporto tra fonti sembra atteggiarsi in maniera molto fluida e magmatica, quasi che la necessità del contenimento dell’epidemia avesse - se non proprio azzerato - quantomeno allargato le maglie del riparto costituzionalmente fondato»: G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell’emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, Anno VII, 1/2020, all’indirizzo [http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero1\\_2020/boggero.pdf](http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero1_2020/boggero.pdf). In argomento, si consenta altresì di rinviare a V. CAVANNA, *La “fluidità” del rapporto tra fonti: poteri di Sindaci e Presidenti delle Regioni ai tempi del Covid-19*, in *Ambiente&Sviluppo*, 5/2020, 373 ss.

<sup>21</sup> Secondo la pronuncia del TAR Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, le disposizioni di cui al D. L. 19/20 sono giustificate sulla base degli articoli 117 e 118 Cost., derogando sostanzialmente alle competenze concorrenti sulla base dell’attrazione in sussidiarietà.

<sup>22</sup> In argomento, M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 11 marzo 2020.



luglio 2020). Anche in tale frangente le Regioni si sono mosse “in ordine sparso”, rendendo necessario verificare, di volta in volta, se lo svolgimento di una determinata attività fosse consentito e a quali condizioni.

Si è poi invece progressivamente registrato un certo “riaccentramento” con i provvedimenti successivamente emanati, con un inasprimento dello scontro tra lo Stato e le Regioni.

Tale situazione è andata a riflettersi anche sullo svolgimento delle attività in materia ambientale e soprattutto su quelle di volta in volta non espressamente consentite (come ad esempio in materia di bonifiche e indagini ambientali), con dubbi solo in parte fugati dalle disposizioni adottate in ambito statale e regionale.

### 3.2. *L'intreccio in relazione agli adempimenti ambientali*

Un altro profilo degno di nota da questo punto di vista è stato quello della gestione degli adempimenti e delle scadenze in materia ambientale, con l'intreccio – anche in questo caso – di diverse fonti e competenze<sup>23</sup>.

Si è infatti intervenuti per sospendere o differire alcuni termini procedimentali e le scadenze di tali adempimenti, sia sul piano statale che regionale. Trattasi di esigenza ragionevole, che si è registrata anche in altri Paesi<sup>24</sup>.

In ambito regionale, si è in particolare intervenuti, ad esempio, per differire taluni adempimenti in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ed Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)<sup>25</sup>; come per disciplinare le modalità di svolgimento dei procedimenti<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> E così, sul piano statale, si possono menzionare, in particolare:

(i) l'art. 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. “*Decreto Cura Italia*”), in materia di sospensione/differimento dei termini dei procedimenti amministrativi e proroga delle scadenze delle autorizzazioni, applicabile anche ai procedimenti in materia ambientale;

(ii) la circolare n. 4 del 23 marzo 2020 dell'Albo Nazionale Gestori Ambientale (“*ANGA*”);

(iii) la nota del 23 marzo 2020 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (“*MATTM*”) – Direzione Generale per il Clima, l'Energia e l'Aria, in materia di gas fluorurati);

(iv) la delibera n. 44 del 25 marzo 2020 del Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per la gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto in materia di “Emission Trading” (“*ETS*”).

<sup>24</sup> A titolo meramente esemplificativo, si veda, per quanto riguarda la Francia, l'ordonnance n. 2020-306 del 25 marzo 2020.

In argomento, si veda P. BILLET, *Droits de l'environnement et de l'urbanisme au temps du Covid-19*, in *Jcp / La Semaine Juridique – Édition Administrations et Collectivités Territoriales*, n. 17, 27 aprile 2020.

<sup>25</sup> A titolo esemplificativo possono menzionarsi i provvedimenti di Regione Lombardia, Decreto n. 3430 del 17 marzo 2020 della Direzione Generale Ambiente e Clima, e Regione Lazio, Determinazione numero G03098 del 22 marzo 2020.

<sup>26</sup> In Regione Lazio, si è spinto per una prosecuzione dei procedimenti amministrativi con lo svolgimento delle previste conferenze di servizi «privilegiando sempre il ricorso alla modalità ordinaria asincrona» e «ricorrendo alla modalità sincrona esclusivamente per i casi in cui essa è effettivamente necessaria ed imprescindibile» in videoconferenza (nota del 13 marzo 2020 recante «Misure statali e regionali in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in merito allo svolgimento delle conferenze di servizi ai sensi dell'art. 14-ter della L. 241/1990»).

Merita un discorso a parte la gestione dei rifiuti<sup>27</sup>. Durante l'emergenza Coronavirus, si è assistito, tra l'altro, ad un «quadro, non organico, di interventi legislativi statali in materia di ciclo dei rifiuti e tutela dell'ambiente»<sup>28</sup>. Un primo intervento è stato quello di cui all'art. 113 del Decreto Cura Italia, che ha previsto la proroga al 30 giugno 2020 di una serie di adempimenti ambientali (tra cui la presentazione del Modello Unico di Dichiarazione ambientale – “MUD”).

Tuttavia, va altresì menzionato il fatto che dapprima il Ministero dell'Ambiente ha invitato le Regioni a disciplinare la questione dei rifiuti sul proprio territorio con ordinanze contingibili e urgenti ex art. 191<sup>29</sup> del d.lgs. n. 152/2006, fornendo le relative indicazioni con la circolare del 30 marzo 2020 «al fine di superare questo momento di forte criticità del sistema e consentire agli impianti la gestione di eventuali sovraccarichi, con il concreto rischio dell'interruzione del servizio». Tra i regimi straordinari che potevano essere adottati vi era la possibilità di previsione di uno specifico regime di deposito temporaneo di rifiuti. Le Regioni hanno così provveduto ad emanare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006, disciplinando in modo vario la questione dei rifiuti<sup>30</sup> (ma non solo, anche in materia di bonifica)<sup>31</sup>.

Successivamente, tuttavia, è intervenuto direttamente il legislatore statale, prevedendo, in sede di conversione del Decreto Cura Italia, un articolo 113-bis che ha introdotto la medesima disposizione di cui alla circolare di cui sopra per quanto concerne il deposito temporaneo. Tale disposizione è stata poi abrogata dall'art. 228-bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. “Decreto Rilancio”).

Infine, va dato atto del fatto che uno dei problemi cagionati dalle disposizioni volte a fronteggiare l'emergenza Coronavirus – anche in materia di sicurezza sul lavoro – è quello dello smaltimento dei rifiuti, come quelli costituiti dai presidi individuali di protezione “usa e getta”, come i guanti e le mascherine. Si tratta in effetti di un problema che è sorto a livello mondiale<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> In argomento, si vedano: L. SALVEMINI, *Rifiuti ed emergenza sanitaria: l'(in)certezza normativa*, in *AmbienteDiritto.it*, 3/2020; G. AMENDOLA, *Classificazione e gestione di rifiuti costituiti da mascherine, guanti ed indumenti protettivi (DPI) utilizzati per Covid 19*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 3/2020.

<sup>28</sup> Così la proposta di relazione *Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti* presentata in data 8 luglio 2020 alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (p. 98). Nella relazione, a cui si rimanda per un maggiore approfondimento, vengono analizzati in maniera critica gli interventi a livello statale e regionale in materia di gestione dei rifiuti durante l'emergenza Coronavirus.

<sup>29</sup> In argomento, si veda la Circolare del Ministero dell'Ambiente prot. 5982/RIN del 22 aprile 2016, secondo cui le ordinanze ex art. 191 «non possono essere adottate per raggiungere finalità differenti da quelle normativamente ammesse». Inoltre, in quanto strumenti *extra ordinem* aventi carattere residuale, esse «non possono derogare alle norme costituzionali, al diritto dell'Unione europea ed ai principi generali dell'ordinamento giuridico ivi inclusi i principi di cui alla parte prima del decreto legislativo n. 152 del 2006».

<sup>30</sup> A titolo esemplificativo, si possono dunque menzionare le ordinanze Regione Emilia Romagna, 20 marzo 2020, n. 43; Regione Basilicata, 31 marzo 2020, n. 13; Regione Molise, 2 aprile 2020, n. 13; Regione Veneto, 15 aprile 2020, n. 41.

<sup>31</sup> Cfr. l'ordinanza del Presidente della Giunta Regione Lombardia 1 aprile 2020, n. 520.

<sup>32</sup> N. SINGH - Y. TANG - O. A. OGUNSEITAN, *Environmentally Sustainable Management of Used Personal Protective Equipment*, in *Environ. Sci. Technol.*, 29 giugno 2020. Gli Autori affermano tra l'altro:

A livello regionale e locale si è dunque provveduto a disciplinare detti aspetti, con ordinanze anche questa volta emesse ai sensi dell’art. 191 del d.lgs. n. 152/2006<sup>33</sup>.

#### 4. Gli interventi di “semplificazione” amministrativa

In occasione della pandemia da Covid-19, si è tornati a parlare di “semplificazione”<sup>34</sup>: a livello mondiale, da più parti si segnala che il Coronavirus è stato un “pretesto” per tentare di allentare le maglie del diritto ambientale, ed in particolare quelle in materia di Valutazioni di Impatto<sup>35</sup>.

Così, anche in Italia, ove le esigenze di semplificazione caratterizzano la stagione delle riforme amministrative da ormai molti anni<sup>36</sup>.

Quanto alle misure adottate, si deve innanzitutto menzionare il d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1, l. 11 settembre 2020, n. 120. (c.d. “Decreto Semplificazioni”), che è intervenuto, tra l’altro, in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (“VIA”): in particolare, l’art. 50 ha previsto, tra l’altro, una netta riduzione delle tempistiche per la verifica di assoggettabilità a VIA e per il procedimento di VIA.

Successivamente, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (“PNRR”)<sup>37</sup> ha previsto una serie di riforme, tra cui interventi di semplificazione in materia di permessi e autorizzazioni allo scopo di favorire gli investimenti; si parla, a tal proposito, di “riforme abilitanti”, ossia interventi funzionali alla rimozione degli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

Il PNRR ha indicato la necessità di una “semplificazione e razionalizzazione della legislazione”, affermando che “*la semplificazione della legislazione è intervento*

---

«The sustainable management of PPE is a key challenge. The lack of a coordinated international strategy to manage the PPE production and waste lifecycle threatens to impact progress toward achieving key components of the United Nation’s Sustainable Development Goals (SDGs), including SDG 3 good health and wellbeing, SDG 6 clean water and sanitation, SDG 8 decent work and economic growth, SDG 12 responsible consumption and production and SDG 13 climate action».

<sup>33</sup> Come le ordinanze Regione Lombardia, 1 aprile 2020, n. 520; Regione Molise, 2 aprile 2020, n. 13; Regione Veneto, 15 aprile 2020, n. 41; Regione Umbria, 14 maggio 2020, n. 24.

<sup>34</sup> In argomento, J. LUTHER – P. M. VIPIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, POLIS Working Papers, Alessandria, 2013.

<sup>35</sup> L’International Association for Impact Assessment (IAIA) ha condotto a tal proposito un sondaggio, i cui risultati sono consultabili all’indirizzo <https://www.iaia.org/news-details.php?ID=122>. Il sondaggio è altresì citato da F. KOOP, *From the US to Brazil, countries use the pandemic as an excuse to ease environmental regulations*, in *ZME Science*, 25 giugno 2020, all’indirizzo <https://www-zmescience-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.zmescience.com/science/countries-use-covid-environmental-regulations-52352/amp/>.

In argomento, si veda anche WHO, *Global analysis of health care waste in the context of COVID-19. Status, impacts and recommendations*, 1 febbraio 2022, all’indirizzo <https://www.who.int/publications/i/item/9789240039612>.

<sup>36</sup> Esempio emblematico è costituito dalla c.d. “Riforma Madia” (si vedano la l. 7 agosto 2015, n. 124 e il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127), che ha in particolare modificato l’istituto della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>37</sup> Consultabile all’indirizzo <https://italiadomani.gov.it/home.html>.

*riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del PNRR”.*

Si fa incidentalmente notare che anche in Francia si è ritenuto necessario adottare misure di semplificazione: a tal proposito, il *Plan National de Relance et de Résilience* ha fatto riferimento, tra l’altro, alla “Loi 2020-1525 du 7 décembre 2020 d’accélération et de simplification de l’action publique (loi ASAP)”.

Secondo il PNRR italiano, negli ultimi decenni sono state sperimentate politiche di semplificazione normativa, che hanno tuttavia avuto solo effetti parziali. Si è prevista dunque la “*semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale*”, sulla base della considerazione che è necessaria una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la VIA.

Secondo il PNRR, le norme vigenti prevedono procedure di durata troppo lunga e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. La VIA e le valutazioni ambientali sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le energie rinnovabili.

Così il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, c.d. “Semplificazioni-bis” (recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”), convertito con modificazioni con l. 29 luglio 2021, n. 108, è intervenuto tra l’altro sulle tempistiche per la trasmissione delle osservazioni da parte del pubblico nell’ambito della Valutazione di Impatto Ambientale (“VIA”) per i progetti relativi al PNRR (art. 21) e dello *screening* VIA (art. 19), quasi che la fase di consultazione sia considerata un mero aggravio procedimentale, un ostacolo burocratico alla realizzazione degli investimenti. Analogamente, si è intervenuti in materia di Valutazione Ambientale Strategica con l’art. 18 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”).

Infine, merita di essere segnalato il fatto che, alle necessità connesse con (o comunque giustificate da) la pandemia, si è peraltro da ultimo aggiunta la grave crisi provocata dalla guerra in Ucraina, che ha rafforzato le istanze di “semplificazione” dei procedimenti ambientali per quanto concerne soprattutto la produzione di energia da fonti rinnovabili<sup>38</sup>, anche al fine di diversificare l’approvvigionamento e “affrancarsi” almeno parzialmente dalle forniture russe.

Anche questi interventi, peraltro, sono stati adottati dal legislatore (in questo caso, principalmente il legislatore statale, ma con alcuni spazi per le Regioni<sup>39</sup>) in modo frammentato e disomogeneo rispetto al *corpus* normativo del diritto ambientale: aspetto

---

<sup>38</sup> Si pensi a tal proposito all’adozione, in ambito europeo, del piano “RePowerEU” (all’indirizzo [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it)) e, in ambito italiano, del c.d. “Decreto Aiuti” di cui al d.l. 17 maggio 2022 n. 50, come convertito con modificazioni in l. 15 luglio 2022, n. 91.

<sup>39</sup> A titolo esemplificativo, l’art. 6, c. 2-ter del d.l. n. 50/22, come convertito in l. n. 91/22, recita: “Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministero della transizione ecologica istituisce un tavolo paritetico con le regioni e gli enti locali interessati al fine di aggiornare la normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche”.

che non fa che confermare la complessità (in questo caso, potrebbe dirsi “patologica”) del diritto ambientale stesso.

### 5. Considerazioni conclusive

Si è cercato di dimostrare nel presente contributo come innumerevoli siano state le disposizioni che, in modo più o meno indiretto, hanno avuto un riflesso sulle tematiche ambientali; ciò ha esacerbato quell’ “inflazione normativa” già lamentata dalla dottrina di cui si è detto al Paragrafo 1.

Vero è che una certa complessità, per quanto concerne l’ambiente, è irriducibile, per la sua natura stessa; tuttavia, gli interventi sono stati, come già evidenziato, del tutto frammentari, coinvolgendo diversi attori (Stato, Regioni e Province Autonome) e mediante diverse fonti, rendendo ancor più complicato il lavoro dell’interprete, che deve “navigare” nel diritto ambientale a volte quasi senza bussola.

Sotto altro aspetto, se si è affermata l’esigenza di “semplificazione” per la ripresa dalle conseguenze del Covid-19 (a cui da ultimo si è aggiunta la crisi derivante dalla guerra in Ucraina), tale semplificazione ha interessato soltanto alcuni procedimenti ambientali (e anche le tempistiche della partecipazione pubblica nell’ambito delle valutazioni di impatto).

Ciò nonostante la recente modifica della nostra Carta Costituzionale, pur con le sue insidie e incertezze interpretative<sup>40</sup>, costituisca l’occasione<sup>41</sup> per confermare<sup>42</sup> che le valutazioni di impatto (proprio quelle su cui si è pensato di intervenire “semplificando”) costituiscono il terreno più adatto per operare il “ragionevole bilanciamento” tra i diritti costituzionalmente previsti.

---

<sup>40</sup> Non è chiaro, infatti, se si tratti di un mero “bilancio” di una situazione esistente, o se abbia introdotto nuove regole sulla tutela dell’ambiente e della salute pubblica.

Non è chiaro altresì lo scopo del riferimento fatto all’interesse delle generazioni future e ci si può chiedere se questo implichi un dovere e una solidarietà in relazione all’art. 2 della Costituzione.

Inoltre, un’altra questione riguarda se l’equilibrio tra l’ambiente e gli altri interessi sia cambiato (ad esempio, se l’ambiente sia diventato più importante, anche tenendo conto delle sfide poste, ad esempio, dall’aggravarsi dei problemi del cambiamento climatico e del degrado ambientale).

<sup>41</sup> Si veda il dossier 7 febbraio 2022 all’indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504c.Pdf>.

<sup>42</sup> Si tratta di un principio già affermato dalla Corte Costituzionale 9 maggio 2013, n. 85 nel caso ILVA di Taranto.