

Sviluppo sostenibile: l'evoluzione giuridica di un concetto mai definito

Sustainable development: the legal evolution of a never defined concept

Stefania Pedrabissi¹

Sommario: Astratto; Note introduttive; 1. Sviluppo sostenibile e funzione amministrativa; 2. Il principio precauzionale quale minimo comun denominatore; 3. La doverosità giuridica del principio di sostenibilità e il ruolo delle Regioni: il caso della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017; 4. Le città "intelligenti"; Riflessioni conclusive; Bibliografia

Astratto: L'esigenza di comprendere, in concreto, quali strumenti possano e dare attuazione a politiche di governance aderenti al concetto di sviluppo sostenibile, pone l'interprete dinnanzi ad una serie di interrogativi: anzitutto, se sia possibile trasferire il principio di sviluppo sostenibile dal suo "habitat" naturale, la dimensione sovranazionale di strumento di soft law, al diritto positivo. A questo primo quesito è possibile fornire, da subito, una risposta positiva: il c.d. Codice dell'Ambiente, introdotto nel nostro ordinamento con d. lgs. 3 aprile 2006 n.152 nella prima versione non conteneva alcun riferimento allo sviluppo sostenibile né ad altri principi ambientali; solo a seguito del correttivo del 2008 (d.lgs.16 gennaio 2008, n.4 che ha modificato il d.lgs. n.152) essi sono stati codificati. L'art. 3 - quater è dedicato allo sviluppo sostenibile, segnatamente al I comma dispone "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future". Nel II comma il legislatore si rivolge principalmente all'attività delle pubbliche amministrazioni sancendo come essa debba "essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa tra interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione".

Parole chiave: sviluppo sostenibile; evoluzione giuridica;

Abstract: The need to understand, in practice, which tools can and implement governance policies adhering to the concept of sustainable development, places the interpreter in front of a series of questions: first of all, whether it is possible to transfer the principle of sustainable development from its Natural "habitat", the supranational dimension of a soft law tool, to positive law. To this first question it is possible to immediately provide a positive answer: the so-called Environmental Code, introduced into our legal system with d. lgs. 152 of 3 April 2006 in the first version did not contain any reference to sustainable development or to other environmental principles; only following the 2008 corrective (legislative decree 16 January 2008, n.4 which modified the legislative decree n.152) have they been codified. Art. 3 - quater is dedicated to sustainable development, in particular the first paragraph states "every human activity legally relevant under this code must comply with the principle of sustainable development, in order to ensure that the satisfaction of the needs of current generations cannot compromise the quality of life and the possibilities of future generations ". In the second paragraph, the legislator mainly addresses the activity of public administrations, sanctioning how it must "be aimed at allowing the best possible implementation of the principle of sustainable development, so that in the context of the comparative choice between public and private interests characterized by discretion interests in the protection of the environment and cultural heritage must be given priority consideration ".

Keywords: Sustainable development; legal evolution;

¹ Professore aggregato di Diritto dell'ambiente, Università di Parma.

Recebido em: 10.01.2020
Aprovado em: 07.04.2020

Università di Parma
Itália

Volume 1, Número 1,
Ano 1
2020

ISSN 2184-7487
Registado na Biblioteca
Nacional de
Portugal

Note introduttive

Il mio contributo all'Incontro di Studi internazionali ideato da Iberojur e dedicato al Diritto, alle Tecnologie e allo Sviluppo², muove da un'iniziale riflessione sulla peculiare genesi etimologica che caratterizza il concetto di sviluppo sostenibile per poi spostare il filtro di indagine verso quegli strumenti giuridici che ne consentono una concreta traduzione. L'obiettivo è quello di fornire un differente angolo visuale dal quale osservare la complessa tematica per cercare di comprendere come convivano e interagiscano principi dai contorni un po' nebulosi, quali lo sviluppo sostenibile e la precauzione, con altri "pilastri" del diritto dotati di forza precettiva e, come tali, cogenti. La complessità del rapporto tra sviluppo sostenibile e principi dotati di forza precettiva è, poi, ulteriormente ampliata dall'innegabile difficoltà di circoscrivere la portata applicativa del primi nei confronti dei secondi. Com'è noto, in particolare ai giuristi, le enunciazioni di principio caratterizzate da un elevato livello di indeterminatezza mal si conciliano con il principio della certezza del diritto che, sotto il profilo della tecnica di redazione delle norme, poco tollera formulazioni vaghe o nebulose; poiché enunciazioni di tale forma sono inidonee a garantire interpretazioni uniformi del diritto³. Pertanto il titolo da me scelto, ad una prima lettura, potrebbe rimandare ad un'accezione negativa, del concetto di sviluppo sostenibile. Ma così non è. Indubbiamente, il canone dello sviluppo sostenibile, su di un piano generale, assume ancora oggi un contenuto piuttosto indeterminato, un aspetto nebuloso il cui lato precettivo a fatica si distingue dal lato morale. La nozione di "sviluppo sostenibile" elaborata per la prima volta nel rapporto "Our common future"⁴, ma convenzionalmente indicato come Rapporto Brundtland - dal nome dell'ex premier della Norvegia allora Presidente della commissione incaricata di redigerlo - è un concetto caratterizzato da

2 Il presente saggio rielabora la Relazione presentata al III Encontro Iberoamericano de Direito e Desenvolvimento, Universidade Lusófona do Porto, Porto 3-4 settembre 2019.

3 Tema diffusamente trattato in dottrina, si veda, senza alcuna pretesa esaustiva: M. CAFAGNO, Principi e strumenti di tutela ambientale, Torino, 2007; F. FRACCHIA, Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010; ID, Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future, in <http://www.rqda.eu/>; ID., Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art.2 cost. e doveri di solidarietà ambientale; in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss; ID, Il principio dello sviluppo sostenibile, in *Studi sui principi del diritto amministrativo* (a cura di M. RENNA F. SAITTA), Milano 2012, 437 ss.; D. SORACE, Principi e discipline generali dei procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, in *Trattato di Diritto dell'Ambiente* (a cura di R. FERRARA, M. A. SANDULLI), Torino, 2014, 3 ss; M.P. VIPIANA, Tutela dell'ambiente e giudice amministrativo fra istruttoria processuale e sindacato dell'istruttoria procedimentale, in *Diritto e processo amministrativo*, 2015, 2-3, 937-964, ID, La soluzione "all'italiana" della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di giustizia, in *Giur.it.*, 2015, 6, 1480-1487.

4 Si veda il Report della World Commission on Environment and Development istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite e composta dai rappresentanti di ventuno Paesi "(...) Uno sviluppo sostenibile deve perlomeno non apportare danni ai sistemi naturali che costituiscono la base della vita sulla Terra, vale a dire l'atmosfera, le acque, il suolo e gli esseri viventi. Non esistono precisi limiti alla crescita in termini di popolazione o di uso delle risorse, superati i quali si abbia disastro ecologico. Per il consumo di energia, materie prime, acqua e terra valgono limiti differenziati; molti di essi si manifestano in forma di costi crescenti e profitti calanti, anziché in forma di un'improvvisa scomparsa di una base di risorse. L'accumulo di conoscenze e lo sviluppo della tecnologia possono incrementare la capacità di conservare tale base; ma esistono pur sempre limiti ultimi, e la sostenibilità esige che, assai prima che li si raggiunga, il mondo assicuri equo accesso alle risorse limitate e riorienti gli sforzi tecnologici allo scopo di alleggerire le pressioni sull'ambiente". Il concetto è stato, in seguito, ripreso nel corso della Conferenza svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992 e conclusasi con la Dichiarazione sull'ambiente. Nel 1997, a livello comunitario a seguito della firma del Trattato di Amsterdam, è stato inserito il riferimento a uno "sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche" (art.2 Trattato sull'Unione Europea).

un elevato grado di indeterminatezza; la sua utilità consiste nell'indicare la necessità di bilanciare il valore dello sviluppo con quello della tutela ambientale⁵. Ma nessuna indicazione se ne ricava in ordine al punto nel quale fissare l'equilibrio tra i due valori. A rendere ulteriormente indeterminato il concetto di sviluppo sostenibile contribuisce, altresì, l'elevato grado di incertezza che non consente agli interpreti di preventivare con esattezza la validità delle misure adottate in un'ottica futura. Eppure, proprio all'elevato grado di indeterminatezza che caratterizza i contorni del concetto di sviluppo sostenibile, si deve la fortuna del concetto medesimo, poiché la grande flessibilità ne ha consentito un'estesa applicazione, differentemente declinata nei vari ambiti di riferimento. Dimostrazione ne è il fatto che siamo qui, oggi, a parlarne in maniera multidisciplinare. Da tale cedevolezza logica ne discende come il reale significato di sviluppo sostenibile derivi dalla applicazione in concreto del principio stesso; ovvero si traduca e coincida con quelle scelte che di volta in volta vengono compiute dai soggetti investiti, ai vari livelli, del potere normativo. L'esercizio dei pubblici poteri deve, necessariamente, tradursi in strumenti che abbiano una prospettiva futura, a salvaguardia delle generazioni future che ricevono un'eredità fortemente "limitata" nell'utilizzo delle risorse naturali. Diviene fondamentale indirizzare i singoli strumenti, espressione di una pubblica potestà, verso un obiettivo di gestione diligente delle risorse naturali, in funzione della conservazione delle risorse stesse. Tali strumenti diventano, infatti, fondamentali nella traduzione sul piano giuridico di quei principi morali propri della responsabilità intergenerazionale. Il concetto di sviluppo sostenibile necessita, pertanto, di un novero di regole di condotta e di strumenti effettivi che gli consentano di acquisire una vera e propria portata precettiva e, al contempo, di liberarsi da quella miope visione iniziale che lo relegava a mera "sensibilità ambientale", un trust per le generazioni future (si veda infra). A questo punto appare maggiormente agevole comprendere il titolo del mio scritto: l'evoluzione giuridica coincide con le politiche di governance che in maniera progressiva sono state compiute in nome dello sviluppo sostenibile. La sostenibilità integra, oggi, gli aspetti ambientali con quelli economici⁶, la dimensione lavorativa⁷ con quella sociale e impone un approccio e un metodo interdisciplinare in grado di giustificare l'esercizio di poteri pubblici saldamente vincolati ai principi di legalità e proporzionalità.

1. Sviluppo sostenibile e funzione amministrativa

L'esigenza di comprendere, in concreto, quali strumenti possano e dare attuazione a politiche di governance aderenti al concetto di sviluppo sostenibile, pone l'interprete dinnanzi ad una serie di interrogativi: anzitutto, se sia possibile trasferire il principio di sviluppo sostenibile dal suo "habitat" naturale, la dimensione

5. Id,

6 Tema diffusamente trattato, si veda M. CLARICH, La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in *Annuario Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2007.

7 Basti pensare alle profonde innovazioni sostenibili nel mondo del lavoro, sul tema si vedano le riflessioni di A. BOSCATI, Il lavoro agile nell'ordinamento italiano come strumento di conciliazione vita-lavoro e di incremento della competitività nell'impresa e nella pubblica amministrazione, in questo Volume.

sovrana di strumento di soft law, al diritto positivo. A questo primo quesito è possibile fornire, da subito, una risposta positiva: il c.d. Codice dell'Ambiente, introdotto nel nostro ordinamento con d. lgs. 3 aprile 2006 n.152 nella prima versione non conteneva alcun riferimento allo sviluppo sostenibile né ad altri principi ambientali; solo a seguito del correttivo del 2008 (d.lgs.16 gennaio 2008, n.4 che ha modificato il d.lgs. n.152) essi sono stati codificati. L'art. 3 - quater è dedicato allo sviluppo sostenibile, segnatamente al I comma dispone "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future". Nel II comma il legislatore si rivolge principalmente all'attività delle pubbliche amministrazioni sancendo come essa debba "essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa tra interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione". La norma attribuisce allo sviluppo sostenibile il rango di principio applicabile non solo alle scelte ambientali, ma a tutta l'attività amministrativa discrezionale⁸. Ne origina un ulteriore interrogativo e, cioè, se lo sviluppo sostenibile possa effettivamente orientare la funzione amministrativa. Per tentare di rispondere a quest'ultima domanda è necessario analizzare come e con quali limiti convivano lo "sviluppo sostenibile" e la "funzione amministrativa"⁹. Ci troviamo, infatti, di fronte a due nozioni apparentemente incompatibili. La prima, l'espressione funzione, dal latino *functio*, indica etimologicamente, l'adempimento di un compito, di una mansione. Il termine funzione, collegato all'esercizio di un pubblico potere, finisce con il coincidere con il concetto stesso di Amministrazione: come la più Autorevole dottrina ha avuto modo di sostenere¹⁰ l'affermazione di questa coincidenza ha come presupposto la constatazione che lo Stato provvede al perseguimento dei suoi fini per mezzo di una serie di attività che costituiscono le sue funzioni¹¹. E' in questo senso, dunque, che diviene possibile intendere e far coincidere l'amministrazione come una funzione dello Stato: essa è "l'attività pratica che lo Stato dispiega per curare in modo, immediato, gli interessi pubblici che assume nei propri fini". Pertanto la funzione amministrativa caratterizza il *proprium* dell'attività amministrativa: cura gli interessi pubblici, ricompresi nei fini dello Stato, in modo immediato. Secondo una delle definizioni più note¹², "funzione" è ogni potestà esercitata non per un interesse proprio o almeno esclusivamente proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo. Nella nozione di funzione sono da cogliere i due momenti della potestà e della alienità od

8 Così F. FRACCHIA, Sviluppo sostenibile, cit., 180.

9 Sia consentito il rinvio a S. PEDRABISSI, L'attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la funzione amministrativa, in *Un diritto per il futuro* (a cura di A. D'ALOIA, R. BIFULCO), Napoli, 2008, 377-399.

10 G. ZANOBINI, L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici, in *Trattato Orlando*, vol. II, 3° parte, Milano, Giuffrè, 1920, 2045.

11 G. MIELE, Pubblica Funzione e servizio pubblico, in *Noviss. Dig. It.*, VII, 1961,686, "(...) più opportunamente si ritiene allora che la pubblica funzione sia caratterizzata dall'ordinarsi e coordinarsi di una serie di attività intorno ad un potere giuridico pubblicistico dello Stato o di altro ente pubblico, e quindi consista in un complesso di attività organizzato per l'esercizio di un potere giuridico pubblicistico dello Stato o di altro ente pubblico"; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1967, 227.

12 S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1937, 142.

oggettività dell'interesse con essa perseguiti. Questi due momenti possono ritrovarsi insieme anche nel diritto privato (si pensi agli istituti della patria potestà, dell'ufficio dell'esecutore testamentario, degli amministratori), ma anche nel diritto pubblico, laddove il loro ricorrere dovrebbe considerarsi predominante, avuto riguardo alle funzioni esercitate dallo Stato e dagli altri enti pubblici. Da ciò discende come sia ancora di estrema attualità l'accezione di funzione, quale attività necessaria all'adempimento o all'esercizio di mansioni, in un'ottica di odierna trasposizione dell'attività propria di un munus o di un officium¹³ che sorge da un originario significato di ufficio, ossia di astratta prefigurazione della competenza per lo svolgimento di una determinata attività e giunge ad una nozione di "funzione attiva" ed immediata. L'enunciazione del concetto di sviluppo sostenibile è parsa, da subito, idonea a esprimere un'esigenza proiettata al futuro, una visione mediata, sicuramente connessa all'utilizzo delle risorse naturali¹⁴. Lo sviluppo sostenibile definito nelle carte e documenti internazionali da Rio de Janeiro in poi, è pertanto quello sviluppo che si propone di soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future. D'altra parte risulta ugualmente evidente come il principio dello sviluppo sostenibile assuma su di un piano generale, un contenuto ancora piuttosto indeterminato. Tuttavia se sino a poco più di un decennio fa la dottrina internazionalistica era ancora divisa sul punto se il principio dello sviluppo sostenibile assumesse o meno rilievo sul piano del diritto consuetudinario¹⁵, ad oggi si ritiene sostanzialmente corretta la tesi che ricollega allo sviluppo sostenibile un obbligo giuridico di attivazione,¹⁶ ontologicamente connesso ad una finalità di matrice pubblicistica che si traduce nel garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e delle risorse naturali. Alla consacrazione di detto orientamento ha, di molto, contribuito quella parte della dottrina che ha evidenziato come sussista sempre uno stretto legame tra valori e principi: "(...) non c'è regola che non corrisponda a un principio e non c'è principio che non si colleghi a un valore. Il principio del medium nel quale troviamo un'apertura "morale" al valore e un'apertura

13 M.S. GIANNINI, Corso di diritto amministrativo, I-II, Milano, Giuffrè, 1965, 146 (a proposito del munus), 149 (a proposito dell'officium); sull'officium in Diritto romano, S. CANCELLI, Saggio sul concetto di "officium" in diritto romano, in Riv.it.scienze giur.,1957-1958, 351.

14 Si vedano le riflessioni di R. BIFULCO, Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, Milano, 2008.

15 Alcuni autori propendono per la tesi negativa, in ragione dell'epoca relativamente recente di affermazione di tale principio, per il quale saremmo in presenza dell'inizio di un processo piuttosto che della sua conclusione e, per la natura prevalentemente di soft law degli strumenti in cui lo stesso viene richiamato. Aderendo a tale orientamento, si giungerebbe a condividere l'idea secondo la quale un obbligo giuridico di conservazione o gestione razionale delle risorse naturali graverebbe sulle generazioni presenti nei confronti di quelle future, secondo lo schema del trust, parrebbe poco (o per nulla) rispondente alle caratteristiche proprie dell'ordinamento internazionale. Gli autori in parola preferiscono parlare di una semplice tendenza de lege ferenda all'affermazione del principio, pur ammettendo che vi siano alcuni aspetti della nozione di sviluppo sostenibile oramai prossimi al traguardo della consacrazione sul piano del diritto internazionale consuetudinario. Altri autori si sono invece espressi nel senso che il principio dello sviluppo sostenibile e l'idea di utilizzazione durevole delle risorse naturali farebbero oramai parte del diritto consuetudinario. Accogliendo quest'ultimo orientamento dottrinale, si giungerebbe ad una visione che consentirebbe di superare quell'impronta morale connessa ai concetti di sviluppo sostenibile e di responsabilità intergenerazionale, che inizialmente appariva di difficile traduzione giuridica.

16 T. MARTINES, L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri, in Politica e legislazione ambientale, a cura di V. PEPE, Napoli, 1996, 23 ss; G. MORBIDELLI, Il regime speciale dell'ambiente, in Scritti in onore di A. Predieri, Milano 1977, II, 1121, 1166; S. GRASSI, Costituzioni e tutela dell'ambiente, in Costituzioni, razionalità, ambiente, a cura di S. SCAMUZZI, Torino, 1994 ss; R. FERRARA, Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del diritto, in R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), Trattato di diritto dell'ambiente, vol. I, Milano, 2014, 19 ss.

“pratica” alla regola”¹⁷. In quest’ottica l’apparente contrasto prospettato in apertura, tra funzione amministrativa e sviluppo sostenibile, si risolve laddove si consideri come la valutazione d’insieme della nozione di sviluppo sostenibile passi anche e soprattutto attraverso la cristallizzazione di comportamenti dei privati e la gestione delle funzioni amministrative. Ciò risulta meglio comprensibile ove si tenga conto di due fondamentali considerazioni: da un lato la nozione di funzione amministrativa deve essere intesa in senso “attivo”, ossia come un elemento in continua trasformazione ma pur sempre finalizzato a quell’oggettività dell’interesse che costituisce il proprium dell’azione amministrativa. In questa continua e globale evoluzione assumono primaria importanza sia la tipologia degli strumenti scelti sia i risultati effettivamente ottenuti. Dall’altro, lato si deve considerare come il principio di sviluppo sostenibile necessiti di un novero di regole di condotta e di strumenti effettivi che gli consentano di acquisire una vera e propria portata precettiva. Quanto sopra esposto consente di compiere un ulteriore passaggio: l’importanza del ruolo amministrativo, da intendersi quale funzione amministrativa “attiva” finalizzata all’effettiva attuazione dello sviluppo sostenibile, è ben comprensibile se filtrato attraverso il ricorso al principio precauzionale nella versione che impone un vero e proprio divieto di intraprendere determinate attività in difetto della prova della loro accettabilità ambientale. Il minimo comun denominatore tra i due concetti di funzione amministrativa e sviluppo sostenibile diviene, dunque il principio precauzionale¹⁸.

2. Il principio precauzionale quale minimo comun denominatore

Il principio dell’azione precauzionale costituisce uno sviluppo del criterio di prevenzione, in quanto richiede di agire (o a seconda dei casi di non agire) anche in mancanza di prova scientifica sugli effetti di un’attività determinata ed in presenza di una semplice minaccia di danno ambientale seri¹⁹. Tuttavia, permangono rilevanti

17 G. ZAGREBELSKY, Diritto per: valori, principi o regole? in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, L’ordine giuridico europeo: radici e prospettive, Il Milano, 2002, 877.

18 Il primo riconoscimento del principio di precauzione nell’ambito del diritto internazionale risale all’inizio degli anni Ottanta (Carta mondiale della Natura adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1982). La nozione è stata poi ripresa in altri documenti internazionali sulla protezione dell’ambiente, tra i quali, in particolare, la dichiarazione ministeriale della seconda Conferenza internazionale sulla protezione del mare del nord (1987): “una strategia di precauzione si impone al fine di proteggere il Mare del Nord dai potenziali effetti dannosi delle sostanze più pericolose. Tale strategia può richiedere l’adozione di misure di controllo delle emissioni di tali sostanze prima che sia stabilito formalmente un legame di causa a effetto sul piano scientifico”. Ad esito della terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord (1990), una nuova dichiarazione ministeriale specifica ulteriormente la dichiarazione precedente: “I governi firmatari devono applicare il principio di precauzione, vale a dire adottare misure volte ad evitare gli impatti potenzialmente nocivi di sostanze che sono persistenti, tossiche e suscettibili di accumulazione biologica, anche quando non vi sono prove scientifiche dell’esistenza di un nesso causale tra le emissioni e gli effetti”. Il principio di precauzione trova consacrazione nel principio n. 15 della Dichiarazione di Rio (Conferenza di Rio sull’ambiente e lo sviluppo-Rio de Janeiro, 1992): “Al fine di proteggere l’ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costruire un motivo per ritardare l’adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale”.

19 Si veda in dottrina S. GRASSI, Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente, in Codice dell’azione amministrativa (a cura di A.M. SANDULLI), laddove l’A. afferma come “solo i principi sono in grado di guidare in modo trasversale, coordinandoli, i vari settori delle discipline giuridiche che vengono necessariamente coinvolti nella definizione delle politiche e delle legislazioni a tutela dell’ambiente”.

dubbi sia sul concreto significato sia sulla portata giuridica del principio medesimo. Segnatamente, parte della dottrina evidenzia in maniera critica come esso si basi su di un insieme di elementi per ognuno dei quali sussiste un margine di valutazione soggettiva molto ampio, il che può tradursi in significative difficoltà di applicazione, quali ad esempio l'esigenza che in presenza di ragionevoli di pericolo, spetterebbe a colui il quale intende porre in essere una determinata attività l'onere di provarne la compatibilità con le esigenze ambientali. A queste incertezze dal punto di vista contenutistico fanno riscontro significativi dubbi quanto all'efficacia giuridica del principio: ad oggi non risulta ancora essere chiara quale collocazione assuma sul piano giuridico.

La permanenza dei dubbi appena accennati, anche se si è di molto ridotta negli ultimi decenni, non sembra comunque essere sufficiente a demolire il ruolo di "anello mancante" fiduciosamente attribuito al principio dell'azione precauzionale: da un punto di vista funzionale esso costituisce evidentemente un "principio guida" per l'adozione delle decisioni in materia ambientale²⁰. Da ultimo deve essere sottolineato come l'introduzione del principio precauzionale quale linea guida incida innegabilmente e maggiormente a livello regionale in virtù della recente visione dei rapporti tra enti locali e collettività.

La matrice di doverosità è il sostrato comune di ambiente e sviluppo sostenibile²¹ e impone di adottare quelle scelte, legislative, prima, esecutive, poi, in grado di assicurare un uso sostenibile delle risorse e di assumere un atteggiamento precauzionale a fronte dell'incertezza. Il diritto ambientale costituisce, pertanto, il luogo naturale in cui si incontrano concetti tradizionali del diritto, quali la funzione amministrativa, e principi di matrice sovranazionale come quello dello sviluppo sostenibile. A completare il quadro della doverosità ambientale vi è poi il principio precauzionale che impone un vero e proprio divieto di intraprendere determinate attività in difetto della prova della loro accettabilità ambientale.

3. La doverosità giuridica del principio di sostenibilità e il ruolo delle Regioni: il caso della legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017

Per le ragioni poc'anzi condivise è possibile affermare come le Regioni ricoprano un ruolo nevralgico nel tradurre gli stimoli sovranazionali e dare concreta attuazione ai principi di sviluppo sostenibile e precauzione, in virtù del rapporto di sussidiarietà tra enti locali e collettività. L'importanza di ben si comprende laddove si consideri come talvolta il legislatore regionale sia maggiormente sensibile, rispetto al legislatore nazionale, a garantire una reale collocazione sistemica a quei profili poc'anzi evidenziati. Un caso paradigmatico di perfetta integrazione è, infatti, rappresentato dai differenti interventi legislativi regionali in materia urbanistica che si sono susseguiti

20 M. AINIS, Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste, in Riv. giur. ambiente, 1995, 217.

21 Così F. FRACCHIA, Il principio dello sviluppo sostenibile, in Diritto dell'Ambiente (a cura di G. ROSSI), Torino, 2017, spec.175.

in tempi recenti. Il 1 gennaio 2018 è entrata in vigore la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017, recante la "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio". Già ad una prima lettura della "nuova legge" urbanistica emerge, quale tratto caratterizzante l'intero articolato legislativo, la "differente" concezione di governo del territorio - ma anche di pianificazione, di consumo del suolo e di impiego delle risorse territoriali - enunciata dal legislatore regionale e maggiormente aderente agli stimoli sovranazionali. La ratio della riforma del 2017 risiede nell'idea di un utilizzo urbano del territorio sostenibile e, più in generale, riproduce a livello locale quelle politiche di sustainability governance che il legislatore nazionale fatica, ancora, a positivizzare²². L'elemento di discontinuità rispetto alla precedente disciplina²³ che, all'esito della sua applicazione è parsa fortemente inadeguata e dai risultati per lo più deludenti, può essere sintetizzato nella concreta introduzione di una politica di pianificazione del territorio improntata ad una logica di contenimento del consumo di suolo attraverso la promozione del riuso e di rigenerazione di spazi già urbanizzati, unitamente al miglioramento della qualità urbana ed edilizia²⁴.

La genesi che caratterizza la legge del 2017 è ben nota e molteplici sono i fattori che hanno contribuito alla sua adozione: la progressiva centralità ricoperta, all'interno delle agende di politica internazionale, dal concetto di rigenerazione urbana²⁵ e di limitazione del consumo del suolo²⁶; l'ipertrofia sistemica cui è oramai giunta la disciplina del territorio; la frammentazione delle competenze e il pluralismo procedimentale sono le principali cause endogene ed esogene al sistema di pianificazione urbanistica che hanno contribuito all'emanazione della legge emiliana del 2017. In questa logica, la semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale pare essere la risposta sistemica all'esigenza, da più voci sollevata, di ripensare l'intera disciplina in una chiave di reale sussidiarietà orizzontale, in grado di fornire una concreta traduzione degli stimoli sovranazionali da tempo indirizzati ad un uso sostenibile del territorio. La l. r. n. 24 del 2017 non rappresenta l'unico intervento legislativo finalizzato ad affrontare il tema del consumo del suolo e della rigenerazione urbana; negli ultimi anni, anche a livello nazionale, si riscontra un costante interesse ai profili sopra evidenziati che non si accompagna, però, ad una puntuale traduzione sul piano giuridico. L'assenza di un quadro legislativo organico ha consentito alle Regioni di disporre di ampi margini di manovra; la legge emiliana ripensa la cura degli spazi urbani e semplifica le procedure,

22 Sul tema si rinvia a G. F. CARTEI, Il problema giuridico del consumo del suolo, in Trattato di diritto dell'ambiente, diretto da P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, Padova Cedam, 2015; M.P. CHITI, Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio, in Riv. giur. Edilizia, 2003, 3, 91 ss; G. GUIZZARDO, La regolazione multilivello del consumo del suolo e del riuso dell'abitato, in Riv. it dir. pubbl. comunit., 2018, 1, 125 ss; G. TORELLI, La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio. in Ist. Fed., 2017, 663 ss.

23 Sul tema si veda M. DUGATO, L'uso accettabile del territorio, in Istituz. Fed., 2017, 3, 598. Più in generale si consideri come la l.r. n. 20 del 2000, sia risultata poco efficace sotto il profilo pratico a causa, principalmente, dell'elevato numero di strumenti di pianificazione estremamente complessi nell'elaborazione e nel coordinamento.

24 Si rinvia all'ampia trattazione di: A. ASSINI, Pianificazione urbanistica e governo del territorio, Padova, 2000; F. CORTESE, La pianificazione urbanistica, in D. DE PRETIS, A. SIMONATI (a cura di), Diritto urbanistico e delle opere pubbliche, Rimini, 2017, 44 ss.

25 Si veda Comunicazione della Commissione Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011) 571; Comunicazione della Commissione, La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo, COM (97) 119.

26 Comunicazione della Commissione Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM (2010) 2020.

aspetti verso i quali da tempo si è indirizzata l'attenzione dei riformatori con esiti mai soddisfacenti. Alle criticità del sistema, rinvenibili principalmente nel aver delineato un meccanismo di difficile realizzazione con particolare riferimento ai quei Comuni che per le ridotte dimensioni non dispongono di idonee competenze tecniche²⁷, la l.r. n.24 del 2017 intende porre rimedio perseguendo, anzitutto, l'obiettivo della semplificazione degli strumenti urbanistici in un'ottica sostenibile.

4. Le città "intelligenti"

Ma la sostenibilità è legata anche all'impiego delle tecnologie e la trattazione di quest'ulteriore profilo mi consente di ricollegarmi ad un altro tema evocato dal titolo dell'odierno Incontro: il concetto di smart city, progetto che nasce per indicare l'infrastruttura tecnologica di cui le città più innovative si possono dotare per essere moderne, sostenibili e maggiormente competitive nell'organizzazione dei servizi e degli individui²⁸. L'idea centrale della smart city²⁹ è quella di modificare i processi urbani fino a costituirne un'infrastruttura più vicina alla governante cittadina. In quest'ottica la smart city è promessa di nuovi standard di efficienza e competitività, obiettivo sul quale ha investito l'Unione Europea con il Settimo Programma Quadro per la ricerca e con la Strategia Europe 2020, dove la smart city è uno dei pilastri per lo sviluppo economico dei prossimi anni. Ampliando l'orizzonte e i confini attraverso uno sguardo globale ci rivela due tipi di smart city: da un lato città costruite dal nulla secondo una logica top-down perfettamente in linea con l'immaginario iper-tecnologico promosso dalle grandi Corporation come Masdar negli Emirati Arabi, Songdo nella Corea del Sud o Living Plan IT in Portogallo. Questo modello, però talvolta tradisce lo spirito originario della smart city che pone al centro il cittadino e scelte di governance pensate per principalmente per soddisfare le esigenze specifiche della collettività, per divenire altro. Dall'altro, ci sono numerose città internazionali quali Boston e New York, ma anche Genova, Milano, Londra e Manchester che hanno cercato di implementare progetti mirati nel campo dell'energia o in quello dei trasporti o in entrambi i segmenti per rispondere a specifici problemi su scala locale. Questo secondo modello che pensa a soluzioni da applicarsi in contesti urbani socialmente e politicamente complessi è, forse, maggiormente aderente all'idea originaria di smart city. Una città è smart quando può contare su un'economia dove gli individui sono votati all'imprenditorialità e alla creatività e dove c'è un mercato del lavoro flessibile e integrato nei mercati internazionali³⁰. In Italia le città c.d. smart sono nella maggioranza dei casi dei progetti

27 Il modello basato sulla scomposizione tra piano strutturale comunale e regolamento urbanistico ed edilizio si è rivelato, infatti, meno virtuoso e assai più complesso del previsto.

28 Così L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. Fed.*, 4, 2015, spec. 927.

29 Tecnicamente l'espressione "smart" indica la capacità di un'applicazione o di un servizio di imparare da situazioni pregresse per poter comunicare con altri dispositivi e utilizzatori. Nell'uso comune le espressioni "smart city" e "città intelligenti" sono spesso impiegate quali sinonimi anche se non perfettamente sovrapponibili. Smart rimanda a una visione maggiormente aderente all'impiego di risorse tecnologiche mentre la locuzione "città intelligenti" involge il concetto, più ampio, di un processo urbano governato da risoluzioni economiche, tecnologiche e sociali di nuova generazione.

30 Si veda L. SARTORI, *Alla ricerca*, op. cit., 930 ss.

non ancora realizzati anche per la mancata centralità dei cittadini, pur tuttavia tra le varie declinazioni del concetto di smart community assume particolare rilevanza lo spazio che le città intelligenti progettano per i trasporti intelligenti. La politica della smart mobility sta avendo un grande successo, ma disgiunta da una rimodulazione dei modelli sottostanti ad altre attività sociali, come l'orario delle scuole o dei pubblici uffici, rischia di vanificarne gli effetti. La mobility smart si riferisce invece a sistemi di trasporto integrati, moderni, sostenibili e organizzati sulla base di dati raccolti da diversi tipi di sensori. Altro strumento di governo della città che ha dato buoni risultati è Open government, la collaborazione tra una pubblica amministrazione trasparente e un cittadino partecipativo: l'amministrazione apre i dati in suo possesso affinché possano essere elaborati unitamente a quelli raccolti dalle infrastrutture smart da cittadini e imprese per risolvere problemi su scala locale³¹. Per raggiungere questi standard di efficienza è necessario implementare il ricorso allo strumento del partnership pubblico-privato con l'obiettivo di attrarre nuovo capitale umano e sociale per alimentare classi sociali emergenti che si configurano come attori collettivi, la c.d. "classe creativa" che coniuga i pregi dell'imprenditorialità privata alla realizzazione di progetti pubblici. Il pregio della smart city è la responsabilizzazione del singolo, l'idea di far partecipare attivamente il cittadino alla governance della città intelligente attraverso processi di co-creazione a livello locale.

Riflessioni conclusive

Se da un lato pare fuor dubbio come il principio di sviluppo sostenibile sia giunto al termine di quel processo di cristallizzazione "positivizzando" il consenso generale della Comunità internazionale - esso è richiamato da una pluralità di atti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ed in numerosi documenti adottati al termine di conferenze intergovernative - dall'altro una pari diffusione la si riscontra in leggi nazionali, documenti programmatici nazionali e regionali³². Basti pensare al già citato Codice dell'Ambiente il cui perno è costituito dallo sviluppo sostenibile, esso rappresenta, infatti, la sintesi tra la possibilità da parte dei singoli di fruire liberamente del bene Ambiente (bene indivisibile, immateriale, non patrimoniale) e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future. Con l'ulteriore premessa che le funzioni attribuite alle amministrazioni e destinate alla tutela dell'ambiente debbano essere esercitate a monte, anziché a valle delle attività umane, come accade nel procedimento di valutazione di impatto ambientale, per l'appunto, disciplinato dal c.d. Codice dell'Ambiente³³. Si tratta, in sintesi, di un procedimento amministrativo (con funzione autorizzatoria) finalizzato all'adozione di un provvedimento finale, c.d. VIA, integralmente improntato ai principi di precauzione, prevenzione e sostenibilità. La VIA è una valutazione preventiva che "processa" le scelte prima che vengano realizzate

31 Sia consentito il rinvio a S. PEDRABISSI, Il capitale umano nella pubblica amministrazione: dall'accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze, Relazione al Convegno Associazione Professori di Diritto Amministrativo, in www.diritto-amministrativo.org.

32 M. ALMERIGHI e G. ALPA, Diritto e ambiente, I-II, Padova, Cedam, 1995, 687.

33 Si veda M. A. SANDULLI, Brevi riflessioni sulla V.I.A., in Riv.giur.ed., 1989,5,133-141.

in concreto le opere. A fronte della necessità di realizzare un'opera la cui incidenza negativa sulla risorsa dell'ambiente non è predeterminata, diviene necessaria una valutazione tecnico- scientifica degli effetti diretti ed indiretti del progetto di opera sull'ambiente. La valutazione antecedente al compimento dell'azione umana è, altresì, ben presente nei recenti interventi di riforma del governo del territorio, laddove il legislatore delegato

Il progressivo emergere della dimensione giuridica dell'ambiente ha spinto il legislatore nazionale e delegato ad affrontarne, in tutta la sua complessità sistemica, i principali elementi di criticità. La progressiva centralità assunta nelle agende politiche internazionali di politiche sustainability governance ha consentito a detti principi di ricevere una collocazione assiologica primaria, seppur non immediata. L'ambiente è oggetto di un dovere di solidarietà che grava sull'essere umano, l'ambiente non è il risultato di un'attività della pubblica amministrazione, è la somma di una pluralità di comportamenti virtuosi da parte dell'insieme dei soggetti privati e pubblici e la funzione dell'amministrazione è quella di garantirne il risultato.

Bibliografia

A. BOSCATI, Il lavoro agile nell'ordinamento italiano come strumento di conciliazione vita-lavoro e di incremento della competitività nell'impresa e nella pubblica amministrazione, in questo Volume.

A S. PEDRABISSI, Il capitale umano nella pubblica amministrazione: dall'accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze, Relazione al Convegno Associazione Professori di Diritto Amministrativo, in www.diritto-amministrativo.org.

A. ASSINI, Pianificazione urbanistica e governo del territorio, Padova, 2000;

C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, I, Padova, Cedam, 1967, 227.

D. DE PRETIS, A. SIMONATI (a cura di), Diritto urbanistico e delle opere pubbliche, Rimini, 2017, 44 ss.

D. SORACE, Principi e discipline generali dei procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, in Trattato di Diritto dell'Ambiente (a cura di R. FERRARA, M. A. SANDULLI), Torino, 2014, 3 ss;

F. FRACCHIA, Il principio dello sviluppo sostenibile, in Diritto dell'Ambiente (a cura di G. ROSSI), Torino, 2017, spec. 175.

F. FRACCHIA, Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Napoli, 2010;

G. F. CARTEI, Il problema giuridico del consumo del suolo, in Trattato di diritto dell'ambiente, diretto da P. DELL'ANNO - E. PICOZZA, Padova Cedam, 2015;

G. GUIZZARDO, La regolazione multilivello del consumo del suolo e del riuso dell'abitato, in Riv. it dir. pubbl. comunit., 2018, 1, 125 ss;

G. MIELE, Pubblica Funzione e servizio pubblico, in Noviss. Dig. It, VII, 1961, 686

- G. MORBIDELLI, Il regime speciale dell'ambiente, in Scritti in onore di A. Predieri, Milano 1977, II, 1121, 1166;
- G. TORELLI, La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio. in Ist. Fed., 2017, 663 ss.
- G. ZAGREBELSKY, Diritto per: valori, principi o regole? in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, L'ordine giuridico europeo: radici e prospettive, II Milano, 2002, 877.
- G. ZANOBINI, L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici, in Trattato Orlando, vol. II, 3° parte, Milano, Giuffrè, 1920, 2045.
- L. SARTORI, Alla ricerca della smart citizenship, in Ist. Fed., 4, 2015, spec. 927.
- M. A. SANDULLI, Brevi riflessioni sulla V.I.A., in Riv.giur.ed., 1989, 5, 133-141.
- M. AINIS, Questioni di "democrazia ambientale": il ruolo delle associazioni ambientaliste, in Riv. giur. ambiente, 1995, 217.
- M. ALMERIGHI e G. ALPA, Diritto e ambiente, I-II, Padova, Cedam, 1995, 687.
- M. CAFAGNO, Principi e strumenti di tutela ambientale, Torino, 2007;
- M. CLARICH, La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in Annuario Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2007.
- M. DUGATO, L'uso accettabile del territorio, in Istituz. Fed., 2017, 3, 598
- M.P. CHITI, Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio, in Riv. giur. Edilizia, 2003, 3, 91 ss;
- M.P. VIPIANA, Tutela dell'ambiente e giudice amministrativo fra istruttoria processuale e sindacato dell'istruttoria procedimentale, in Diritto e processo amministrativo, 2015, 2-3, 937-964;
- M.S. GIANNINI, Corso di diritto amministrativo, I-II, Milano, Giuffrè, 1965, 146 (a proposito del munus), 149 (a proposito dell'officium); sull'officium in Diritto romano,
- R. BIFULCO, Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, Milano, 2008.
- R. FERRARA - M.A. SANDULLI (diretto da), Trattato di diritto dell'ambiente, vol. I, Milano, 2014, 19 ss.
- S. CANCELLI, Saggio sul concetto di "officium" in diritto romano, in Riv.it.scienze giur., 1957-1958, 351.
- S. GRASSI, Costituzioni e tutela dell'ambiente, in Costituzioni, razionalità, ambiente, a cura di S. SCAMUZZI, Torino, 1994 ss;
- S. PEDRABISSI, L'attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la funzione amministrativa, in Un diritto per il futuro (a cura di A. D'ALOIA, R. BIFULCO), Napoli, 2008, 377-399.
- S. ROMANO, Corso di diritto amministrativo, Padova, Cedam, 1937, 142.
- T. MARTINES, L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri, in Politica e legislazione ambientale, a cura di V. PEPE, Napoli, 1996, 23 ss;