

# IL RUOLO DELLE LINEE GUIDA IN MATERIA AMBIENTALE\*

Chiara Ingenito\*\*

Al livello Europeo<sup>1</sup>, internazionale<sup>2</sup> ed interno<sup>3</sup>, l'ambiente è ritenuto bene primario e valore assoluto ed è protetto *“come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o esteticizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai*

---

1\* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione del Volume - edito da AmbienteDiritto Editore - di raccolta degli atti del Convegno “EMERGENZA E TUTELA AMBIENTALE”, tenutosi presso la Camera dei Deputati (Sala del Refettorio) il 18 marzo 2019.

\*\**Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico Comparato Internazionale, Università degli studi di Roma La Sapienza.*

In tema vedi Cordini G., Fois P., Marchisio S., *Diritto ambientale*, Giappichelli, 2017. Caravita B., Cassetti L., Morrone A., (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016; Renna M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comun., 2009, p. 651 e ss. Cfr. anche AA.VV., *La tutela dell'ambiente*, (a cura di) Ferrara R., vol. XIII del Trattato di diritto privato dell'Unione Europea, Giappichelli, 2006; Cocco G., Marzanati A., Pupilella R., *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale, diretto da Chiti M.P. e Greco G., Giuffrè, 2007; Crosetti A., Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N., *Diritto dell'ambiente*, La Terza, 2008, Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, IV, Padova, 2003; Giannini M.S., *“ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Riv. trim. dir. pubbl., 1973; Grassi S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, voce in Enciclopedia del diritto, Annali, I, Milano, 2007;

2 Dupuy R.J., *The Future of the International Law of Environment*, Nijhoff, Dordrecht, 1985; Badiali G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, ESI, Napoli, 1995; Annibale S., *La tutela ambientale in campo internazionale*, Cedam, Padova, 1998; Cordini G., Fois P., Marchisio S., *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, ESI, Napoli, 1998; Munari F., *Tutela internazionale dell'ambiente*, in Carbone, Luzzatto, Santamaria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 406 e ss; Brown E., Weiss F., Szasz, Magraw M., *International Environmental Law & Policy*, New York, 1998; Birnie P.W., Boyle A.E., *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2002; Sands P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003; Kiss A., Shelton D., *International Environmental Law*, Transnational Publishers, New York, 2004; Brunneè J., Bodansky D., Hey E., (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007.

3 Trattato di diritto dell'ambiente (a cura di) Dell'Anno P., Picozza E., Cedam, 2012; Fracchia F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013; Cecchetti M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente, corso di Diritto dell'ambiente*, Facoltà di Giurisprudenza, Università LUISS Guido Carli, 2006; Caravita B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 2001

*cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario e assoluto”<sup>4</sup>.*

Nel nostro ordinamento, si assiste ormai da tempo ad un paradosso secondo cui l’ambiente, pur essendo un bene primario, ha una cornice normativa composta principalmente di atti e documenti di *soft law*<sup>5</sup> non vincolanti, generalmente programmatici e d’indirizzo, fondamentali per la pianificazione successiva di politiche o negoziati, ma non produttivi di obblighi prescrittivi, aventi la *ratio* di colmare spazi lasciati alla discrezionalità degli Stati e di diventar parte integrante delle Carte costituzionali e delle legislazioni nazionali.

In tale gruppo hanno un ruolo fondamentale le Dichiarazioni di principi ed i Programmi d’azione<sup>6</sup>. Questi atti di *soft law* hanno acquisito un’importanza fondamentale nel panorama del diritto internazionale dell’ambiente, come ad es. la Dichiarazione di principio di Stoccolma<sup>7</sup>, la prima di una serie di Convenzioni a contenuto *semi-vincolante*, volta a proteggere l’ambiente e centrale per l’affermazione dei diritti umani all’ambiente<sup>8</sup>

---

4 Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641

5 La *soft law* indica un insieme variegato di atti caratterizzati dall’assenza di effetti giuridici vincolanti. Wellens K., Borchart G.M., hanno definito la *soft law* quale “*the rules of conduct that find themselves on the legally non-binding level but which according to the intention of its authors indeed do possess legal scope, which has to be further defined in each case. Such rules do not have in common a uniform standard of intensity as far as their legal scope is concerned, but what they do have in common is that they are directed at and have effect (through international law)*” Wellens K., Borchart G.M. “*soft law in European community law*”, *European law review*, 1989, 267-321.

6 Si richiamano ad es. i principi 21 della Dichiarazione di Stoccolma del 1972 e 2 della Dichiarazione di Rio del 1992. Inoltre, Si veda anche la risoluzione 61/295 dell’Assemblea generale del 13 settembre 2007, contenente in allegato la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni.

7 Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano di Stoccolma del 1972.

8 In merito al diritto umano all’ambiente, dobbiamo precisare che la tutela degli individui e la tutela ambientale sono legate da un rapporto di funzionalità reciproca laddove la protezione dell’uomo non può prescindere dalla protezione dell’ambiente di cui l’uomo è parte ed ogni aggressione all’ambiente condiziona di fatto la qualità della vita umana.

Alla luce di tale rapporto si sono sviluppati sia un diritto umano all’ambiente correlato ad una serie di diritti aventi rilevanza di altri diritti umani come quello alla salute e alla vita, oltre che ad un ambiente salubre. Pertanto, l’ambiente si pone come meta-valore in funzione del quale gli Stati si impegnano, sia a livello interno sia a livello internazionale, in “*politiche di difesa*”. Infatti i danni mediati dall’ambiente hanno delle ripercussioni prima di tutto sul godimento dei diritti fondamentali della persona e si potranno individuare situazioni soggettive direttamente tutelabili, come ad es. il diritto all’ambiente salubre, i diritti di partecipazione, i diritti all’informazione sullo stato dell’ambiente. Pertanto si è sempre più sviluppato un diritto umano all’ambiente ovvero, da un lato, le fonti di diritto internazionale che mirano a dare rilievo alla protezione dell’ambiente e, accanto, la rielaborazione di alcuni diritti umani in chiave ambientale. Il diritto umano all’ambiente trova collocazione tra i diritti di terza generazione, ovvero tra quelli c.d. collettivi che richiedono un intervento dello Stato per consentire ai cittadini di svilupparsi all’interno della comunità ed è un diritto di matrice pluralista, dato che non è del singolo ma dei popoli.

nelle più recenti Costituzioni nazionali. Infatti, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente<sup>9</sup>, a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 a quella di *Johannesburg* del 2002, si sono diffuse numerose enunciazioni di principi non vincolanti per gli Stati che convengono di aderire ad essi, ma che non impongono loro l'obbligo di rispettare standard ed obblighi specifici.

Il ricorso alla *soft law*, se da un lato favorisce la partecipazione di più Nazioni alle decisioni, agli accordi ed agli atti, oltre che consentire la formazione di un consenso generalizzato sul riconoscimento dell'esistenza di un problema condiviso rispetto alla questione ambientale, dall'altro, trattandosi di uno strumento non giuridicamente vincolante, si rivela inidoneo ad indurre effettivamente i partecipanti a rispettare standard ed obblighi specifici<sup>10</sup>.

Va osservato che il ricorso agli strumenti di *soft law*, (come nel caso della Dichiarazione di Rio, come di Stoccolma), comporta che, trattandosi di una mera enunciazione di principi privi di valore vincolante per gli Stati che hanno convenuto di aderirvi, non vi sia alcuna prescrittività e quindi alcun meccanismo istituzionale per la verifica del loro rispetto<sup>11</sup>.

Tuttavia, il vantaggio di affidare la tutela ambientale a tali strumenti risiede nel fatto che essi da sempre costituiscono delle guide interpretative per gli stati, consentendo altresì di sviluppare, al contempo, le normative nazionali in materia.

---

Al riguardo giova sottolineare due prospettive di lettura: da una parte, una prospettiva c.d. ecologista che si incentra sulla possibilità che l'uomo possa condizionare la vita degli organismi che compongono l'ambiente, dall'altro una prospettiva in cui è l'ambiente che influisce sulla vita degli uomini, in relazione al diritto alla salute. La salute, infatti, è correlata indissolubilmente alla salubrità dell'ambiente in cui l'uomo vive e quindi deve essere adeguatamente tutelata. Infine, nell'analizzare la qualificazione del diritto all'ambiente come diritto umano, andranno valorizzati tre aspetti: il primo quale diritto soggettivo dell'individuo a fruire del bene ambiente, goderne e assicurarne il rispetto; il secondo riguarda la titolarità di tale diritto che è della pluralità di soggetti compartecipi di un bene comune ove ognuno ne ha diritto e al contempo ha il dovere di salvaguardare il bene ambiente nel proprio e nell'altrui interesse. La terza dimensione infine inquadra tale diritto come un diritto dinamico, intergenerazionale e in costante evoluzione.

9 In trent'anni si è dunque assistito alla progressiva formazione ed entrata in vigore di un imponente corpus di norme in materia ambientale, si pensi ai trattati dalla portata universale relativi alla disciplina di fenomeni quali la rarefazione dello strato di ozono, il cambiamento climatico, la desertificazione, la sicurezza biologica, la biodiversità. Cfr. Munari F. e Schiano di Pepe L., *Diritto internazionale dell'ambiente e ruolo dei non-state actors: alcuni recenti sviluppi*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, pp. 483 – 507.

10 Angeletti A., *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale*, Ed. Scientifiche italiane, 2011.

11 Si richiamano ad es. le norme quadro che delineano degli obiettivi generali lasciando gli Stati liberi di decidere le politiche e i programmi attraverso i quali raggiungerli.

Pertanto, nonostante le criticità finora esposte, bisogna tener conto dei risultati raggiunti in materia di tutela internazionale dell'ambiente proprio grazie agli strumenti di *soft law*.

Da una parte, infatti, tali strumenti possono facilitare l'insorgenza di nuove norme consuetudinarie; dall'altra l'uso di essi consolida la posizione politica internazionale degli Stati su nuovi problemi globali<sup>12</sup>, come sono quelli legati all'ambiente. E' opportuno, seppur brevemente, porre l'accento sul principio dello sviluppo sostenibile che costituisce un esempio di *soft law* in materia ambientale<sup>13</sup>.

Esso viene proclamato in origine nell'ambito della Conferenza di Rio de Janeiro ed elaborato dalla *Commissione Brundtland* nel rapporto «*Our common future*» del 1987.

---

12 Situazione riscontrabile soprattutto nell'ottica del diritto internazionale dell'ambiente, si pensi ad esempio al Rapporto Brundtland del 1987, nel quale è stata coniata la prima definizione di sviluppo sostenibile, utilizzata ancora oggi negli stessi termini, o anche alle *Guidelines* redatte da numerose Organizzazioni Internazionali che vengono rispettate, in maniera volontaria, sia dagli Stati che dalle aziende.

13 La prima definizione di sviluppo sostenibile è stata coniata dal rapporto Brundtland "Our Common Future", adottato nel 1987 dalla World Commission on Environment and Development. Si richiama l'art. 3-quater- *Principio dello sviluppo sostenibile: 1. 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. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.* Rispetto alla letteratura in materia di sviluppo sostenibile, si richiamano Salvia F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in Riv. giur. ambiente, 1998, p. 235 ss.; Boyle A. -Freestone D. (eds.), *International Law and Sustainable Development—Past Achievements and Future Challenges*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1999; Lenzau A., *Il principio dello sviluppo sostenibile e il "Sistema di Barcellona"*, in Fois P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit., p. 279 ss.; Manzanati A., *Lo sviluppo sostenibile*, in Lucarelli A. -Patroni Griffi A. (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, ESI, Napoli, 2003, p. 139 ss.; Tamburelli G., *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, p. 33 ss.; Salar S., *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in Riv. giur. ambiente, 2008, p. 657 ss.; ID., *Sustainable Development: Definitions and Models of Legal Regulation. Some Legal-Theoretical Outlines on the Role of Law*, in Riv. quadrim.dir. ambiente, 2011, <http://www.rqda.eu/> Salar S., *sustainable-development-definitions-and-models-of-legal-regulation*; Scovazzi T., *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo e il Protocollo di Barcellona del 1995*, in Riv. giur. ambiente, 2010, p. 421 ss.

Si tratta di un principio avente una valenza ampia ed eterogenea poiché si rivolge a tutti gli aspetti della tutela ambientale ed in particolare impone l'uso equo e sostenibile delle risorse naturali e l'obbligo di tener conto dei bisogni delle generazioni future (c.d. *equità intergenerazionale*)<sup>14</sup>, mettendo in luce l'interconnessione e la complementarità che esiste tra lo sviluppo economico, la protezione ambientale ed i diritti umani<sup>15</sup>. Nonostante il contenuto fortemente innovativo, il significato normativo di questo concetto è ancora oggi controverso e ampiamente dibattuto, a causa dell'incertezza sui contenuti giuridici e dell'assenza di adeguati criteri per la sua invocabilità in giudizio. In dottrina, ad esempio, alcuni autori lo riconoscono come un principio generalmente accettato dalla comunità internazionale mentre altri gli attribuiscono il ruolo di mero obiettivo economico-ambientale degli Stati o ancora di criterio interpretativo<sup>16</sup>.

Infatti, secondo la maggioranza degli interpreti, il principio dello sviluppo sostenibile non si inquadra come un principio obbligatorio né giuridico, ma come vera espressione della "meta-giuridicità"<sup>17</sup> che caratterizza gli strumenti di *soft law*. Proprio a partire da tale principio, si sono sviluppati numerosi strumenti di *soft law* non vincolanti, programmatici e di indirizzo, non produttivi di obblighi e diritti circostanziati, ma idonei a colmare spazi,

---

14 Sul punto vedi anche Ferrara R., Sandulli A.M., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, 2014;

15 In argomento si vedano Fracchia F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; Fois P., (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; Salvia F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in Riv. Giur. Amb., 1998, 235 ss.; Politi M., *Tutela dell'ambiente e «sviluppo sostenibile»: profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della conferenza di Rio de Janeiro*, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, Padova, 1995, 449 ss.; Pineschi L., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in Riv. Giur. Amb., 1994, 493 ss.; Soave P., *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 2. Il programma di azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in Riv. Giur. Amb., 1993, 761 ss.

16 In relazione agli atti internazionali in materia ambientale si veda, tra le altre, l'opinione di Sacerdoti G., il quale, ne *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, afferma: "i *Mutual Environmental Agreement (MEA)* non sono strumenti universali: non tutti gli Stati infatti vi partecipano; inoltre l'ambito di applicazione è molto specifico, spesso regionale; le istituzioni e i meccanismi di risoluzione delle controversie sono pressoché inesistenti; il coordinamento si basa su principi di *soft law* e quindi non vincolanti".

17 Sul carattere meta-giuridico degli atti di *soft law* si richiama Thüser D., successivamente in "*Soft law eine neue Form von Volkrecht*", in *Revue de Droit Suisse*, 1985, p. 432, su "*The protection of the environment and international law*", poi pubblicata a Leida nel 1975 e nella relazione presentata ai "Colloque de Toulouse" del 1975 con titolo "L'élaboration du droit International public", pubblicata nel medesimo anno dalla Société Française de Droit International. Vedi anche Pastore B., *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Cedam, 2014.

anche nell'ambito della legislazione nazionale, come ad es. le convenzioni ambientali globali che portano poi alla stipula di atti vincolanti.

Dopo aver fornito questa breve panoramica generale sugli strumenti di *soft law*, risulta opportuno soffermare l'attenzione sulle linee guida in materia ambientale. Tali atti sono fortemente diffusi<sup>18</sup> sia al livello interno sia europeo<sup>19</sup>, nell'ambito del diritto ambientale. Come noto non esiste una definizione generale ed unitaria di linee guida<sup>20</sup>, trattandosi di atti atipici a contenuto indeterminato che dovrebbero fungere da strumento guida del destinatario per orientarne le condotte ed i comportamenti in determinati settori<sup>21</sup>.

Nell'ambito del diritto europeo ed anche del diritto interno dell'ambiente, le linee guida vengono utilizzate tra le fonti che tutelano la salubrità dell'ambiente rispetto soprattutto alle aggressioni all'ambiente e alla salute degli individui da parte di alcune specie animali. Sul punto giova preliminarmente ricordare il principio di *soft law* a vivere in un ambiente sano, ovvero senza la presenza di specie animali veicolo di malattie<sup>22</sup>.

---

18 Sulla diffusione delle linee guida nel nostro ordinamento, dal settore energetico, a quello sanitario e delle autorità indipendenti, si richiama la trattazione di Italia V., *Le linee guida e le leggi*, Giuffrè, 2016.

19 Si richiamano ad es. le linee guida in tema di "*responsible governance of tenure of land, fisheries and forests*" che hanno lo scopo di influenzare le politiche dei governi nazionali per realizzare la sicurezza a livello ambientale ed ancora il rapporto "*Who guidelines for indoor air quality: selected pollutants*" contenente le linee guida, rivolte agli operatori sanitari e alle autorità coinvolte nella progettazione di edifici e nell'utilizzo di materiali, sulla prevenzione dei rischi connessi all'esposizione della popolazione agli inquinanti presenti nell'aria indoor.

20 La prima definizione di linee guida si deve all'Institute of Medicine (IOM) statunitense che nel 1990 le definì quali «*raccomandazioni sviluppate sinteticamente per assistere professionisti e pazienti nella scelta delle modalità assistenziali più appropriate in specifiche situazioni cliniche*». Successivamente, a seguito di una ricerca condotta per identificare gli elementi necessari a sviluppare le linee guida, nel 2011 lo stesso IOM ne precisò la definizione quali «*documenti che includono raccomandazioni finalizzate ad ottimizzare l'assistenza al paziente fondate su una revisione sistematiche delle prove di efficacia e su una valutazione di benefici e danni di opzioni assistenziali alternative*».

21 Originariamente nell'ambito sanitario, esse si sono imposte come strumento di supporto tecnico per medici ed operatori sanitari che necessitavano di una "guida" tecnica nell'esercizio dei loro compiti anche al fine di uniformare le prassi applicative. Il passaggio da strumento tecnico a giuridico si è avuto intanto in ragione della loro diffusione in un maggior numero di ambiti come ad es. nelle autorità indipendenti ove esse si sono imposte sempre più come atti tecnico-integrativi delle normative primarie cui queste rinviavano (come ad es. in tema di linee guida Anac e codice degli appalti pubblici). Pertanto nel tempo è mutata la funzione delle linee guida laddove esse hanno cominciato ad esercitare sempre più una funzione integrativa e insieme normativa in particolare nei confronti di beni di primario rango quali, appunto la salute, l'ambiente, la sicurezza pubblica, i beni culturali, la concorrenza, la mobilità, l'energia.

22 Si tratta di un principio di *soft law* che permea una serie di strumenti normativi come appunto le linee guida le quali si pongono come ausilio tecnico al livello preventivo rispetto alla diffusione di insetti e zanzare che possano compromettere le condizioni salubri dell'ambiente e quindi danneggiare gli individui.

Nello specifico, il principio a vivere in un ambiente sano è contenuto in una serie di normative tecniche funzionali allo scopo di realizzare una reale prevenzione rispetto alla diffusione di zanzare nocive<sup>23</sup> e una tutela dai rischi connessi, sebbene manchino gli strumenti sanzionatori idonei a garantirne il rispetto.

In particolare, per sancire il rispetto di tale principio al livello europeo sono state emanate le linee guida per la sorveglianza delle zanzare invasive<sup>24</sup> e nel nostro ordinamento, a livello regionale, alcune linee guida in tema di tutela contro la diffusione di zanzare veicolo di malattie ed in particolare nei confronti della zanzara tigre<sup>25</sup>. Correlativamente, le linee guida sono diffuse, in materia ambientale, nell'ambito della gestione dei rifiuti, in un'ottica di prevenzione<sup>26</sup>.

---

23 Soprattutto a livello regionale, rispetto al contrasto alle zanzare ed altri insetti come veicolo di malattie, vengono elaborati ed attuati specifici piani di lotta e di prevenzione, anche attraverso il rilevamento precoce della circolazione e della stima del rischio sanitario associato. In particolare i piani di contrasto e di prevenzione sono già adottati da tutte le Regioni del Nord Italia.

24 Si tratta delle "Guidelines for the surveillance of invasive mosquitoes in Europe" in cui si considerano in particolare quattro specie di zanzare alloctone (cioè non indigene), importate nei Paesi europei con carichi commerciali da aree subtropicali dove queste zanzare sono endemiche oppure, come nel caso dell'Italia, da altri Paesi a clima temperato precedentemente infestati. Le quattro specie analizzate nelle linee guida sono tutte appartenenti al genere Aedes (Aedes aegypti, Ae. japonicus, Ae. albopictus e Ae. Koreicus), particolarmente idonee agli spostamenti intercontinentali grazie alla capacità delle loro uova di resistere per periodi più o meno lunghi al disseccamento e agli sbalzi di temperatura. Tutte e quattro le specie sono vettori di arbovirus agenti di gravi infezioni umane trasmesse da uomo a uomo (come la febbre gialla, la dengue, la febbre da Chikungunya e l'encefalite giapponese). Le Ae. albopictus e Ae. Koreicus sono presenti anche Italia.

25 Ad es. "le linee guida per una strategia per vincere la zanzara tigre" della regione Veneto; "le linee guida per l'utilizzo in aree esterne di atomizzatori e attrezzature analoghe, per il controllo delle zanzare adulte" allegate all'ordinanza della Sindaca n. 72 del 24 aprile 2019 avente ad oggetto "provvedimenti per la prevenzione ed il controllo delle malattie trasmesse da insetti vettori ed in particolare della zanzara tigre (Aedes Albipictus) nel territorio di Roma Capitale".

26 Ad es. le linee guida relative allo stoccaggio di impianti di gestione dei rifiuti che sono legate proprio alla prevenzione dei rischi e quindi all'utilizzo delle migliori tecniche per la gestione dei rifiuti ed anche le linee guida regionali per la gestione dei rifiuti sanitari emanate dalla regione Friuli Venezia Giulia <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/tutela-ambiente>. E' interessante osservare che tra gli obiettivi di queste linee guida viene precisato che "le Linee guida regionali per la gestione dei rifiuti sanitari intendono dare indirizzi affinché la gestione dei rifiuti sanitari prodotta garantisca, nel rispetto e nella tutela dell'ambiente, la maggior economicità compatibile con la massima sicurezza per i cittadini e gli operatori. Nell'ottica della prevenzione della produzione dei rifiuti, la condivisione dei contenuti tecnici delle linee guida, congiuntamente con la loro divulgazione e con una mirata formazione del personale dovranno contribuire alla riduzione dei quantitativi di rifiuti prodotti dalle aziende sanitarie regionali ed alla riduzione della loro pericolosità. Ciò consentirà da una parte di diminuire gli effetti negativi sulla salute e sull'ambiente che sono imputabili ai rifiuti e dall'altra di ridurre i costi di gestione dei rifiuti stessi. Inoltre, a livello regionale, l'applicazione delle linee guida dovrà portare alla riduzione complessiva dei quantitativi di rifiuti avviati a smaltimento finale in discarica, a fronte di un aumento del recupero dei rifiuti prodotti, ed una riduzione dei costi di gestione dei rifiuti stessi determinata dall'applicazione di corrette pratiche organizzative e gestionali."

Pertanto, sia a livello UE sia interno, le linee guida occupano un ruolo centrale nel diritto dell'ambiente e all'ambiente<sup>27</sup>, divenendo sempre più una fonte integrativa di principi, ovvero strumenti alternativi ad una normazione stringente ed analitica in cui la legislazione rinvia essendo tali linee guida sempre più caratterizzate da nozioni proprie di discipline extragiuridiche e tecniche, laddove le fattispecie concrete mal si prestano al disegno di rigide norme puntuali, risultando fondamentale il ricorso a principi plastici come già richiamato in tema di sviluppo sostenibile.

Sebbene secondo alcuni interpreti, le linee guida non sono fonti ma, in quanto espressione di *soft law*<sup>28</sup>, possono essere qualificate quali dichiarazioni di meta-giuridicità,<sup>29</sup> e quindi si pongono quali strumenti di ausilio tecnico<sup>30</sup> ed integrativo rispetto alla normativa primaria

---

27 La tutela degli individui e la tutela ambientale sono legate da un rapporto di funzionalità reciproca laddove la protezione dell'uomo non può prescindere dalla protezione dell'ambiente di cui l'uomo è parte ed ogni aggressione all'ambiente condiziona di fatto la qualità della vita umana. Alla luce di tale rapporto si sono sviluppati sia un diritto umano all'ambiente correlato ad una serie di diritti aventi rilevanza di altri diritti umani come quello alla salute e alla vita, oltre che ad un ambiente salubre. Pertanto, l'ambiente si pone come meta-valore in funzione del quale gli Stati si impegnano, sia a livello interno sia a livello internazionale, in "*politiche di difesa*". Infatti i danni mediati dall'ambiente hanno delle ripercussioni prima di tutto sul godimento dei diritti fondamentali della persona e si potranno individuare situazioni soggettive direttamente tutelabili, come ad es. il diritto all'ambiente salubre, i diritti di partecipazione, i diritti all'informazione sullo stato dell'ambiente. Pertanto si è sempre più sviluppato un diritto umano all'ambiente ovvero, da un lato, le fonti di diritto internazionale che mirano a dare rilievo alla protezione dell'ambiente e, accanto, la rielaborazione di alcuni diritti umani in chiave ambientale. Il diritto umano all'ambiente trova collocazione tra i diritti di terza generazione, ovvero tra quelli c.d. collettivi che richiedono un intervento dello Stato per consentire ai cittadini di svilupparsi all'interno della comunità ed è un diritto di matrice pluralista, dato che non è del singolo ma dei popoli. Al riguardo giova sottolineare due prospettive di lettura: da una parte, una prospettiva c.d. ecologista che si incentra sulla possibilità che l'uomo possa condizionare la vita degli organismi che compongono l'ambiente, dall'altro una prospettiva in cui è l'ambiente che influisce sulla vita degli uomini, in relazione al diritto alla salute. La salute, infatti, è correlata indissolubilmente alla salubrità dell'ambiente in cui l'uomo vive e quindi deve essere adeguatamente tutelata. Nell'analisi della qualificazione del diritto all'ambiente come diritto umano, andranno valorizzati tre aspetti: il primo quale diritto soggettivo dell'individuo a fruire del bene ambiente, goderne e assicurarne il rispetto; il secondo riguarda la titolarità di tale diritto che è della pluralità di soggetti compartecipi di un bene comune ove ognuno ne ha diritto e al contempo ha il dovere di salvaguardare il bene ambiente nel proprio e nell'altrui interesse. La terza dimensione infine inquadra tale diritto come un diritto dinamico, intergenerazionale e in costante evoluzione.

28 La maggioranza degli interpreti le hanno considerate espressione di *soft law*, ovvero strumenti di diritto mite. Quindi, se prossime alla categoria della *soft law*, le linee guida costituirebbero una forma di nudging, ovvero un vero e proprio «*percorso di perdita del carattere verticale del diritto ma anche rimodellamento del suo criterio di legittimazione che non è più affidato alla forma ma piuttosto a un contenuto o a delle modalità che sappiano riscuotere l'adesione indipendentemente dalle sanzioni*». Ferrarese A.M., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 210, 38; Sunstein C.R., *Semplice, l'arte del governo nel terzo millennio*, 2014, Milano; Torchia L., *Intervento al convegno Soft regulation e principi dell'ordinamento*, Luiss Guido Carli, 6 ottobre 2016 (inedito a stampa).

29 Si richiama sul punto il pensiero di Pastore, op.cit., 193.

30 Sul rapporto tra linee guida e norme tecniche, va precisato che se è vero che le linee guida, come le norme tecniche, definiscono i criteri di comportamento in determinate attività tecniche tuttavia vi è una precisa distinzione tra norme tecniche e norme giuridiche, secondo cui le prime sono «norme aventi il compito di dettare criteri di comportamento in presenza di un'attività di carattere tecnico», funzione che sembra essere esercitata anche dalle linee guida. Tuttavia le linee guida sembrano atteggiarsi come il combinato delle due categorie di norme, tecniche e

ed anche secondaria che disciplini una determinata fattispecie. Ciò trova una prima traccia nella ricostruzione operata da una parte della dottrina di matrice internazionale<sup>31</sup> secondo cui la *soft law* si distingue in *pre-law*, *post-law* e *para-law*. In particolare le linee guida sembra possano essere ricondotte entro la *post-law*, ovvero gli strumenti di interpretazione di atti vincolati (linee guida, codici di condotta, direttive), mira a integrare, specificare ed interpretare il contenuto di altre norme. Tali atti atipici *post legem*, presentano un collegamento a preesistenti previsioni di *hard law* con funzione di supporto ed integrazione in sede giurisprudenziale o nell'applicazione in sede esecutiva ed amministrativa. Ciò aiuta a spiegare quindi il rapporto delle linee guida, quali fonti di *soft law* terziarie, con le fonti primarie e secondarie, che va inteso in termini di integrazione, supporto ed ausilio tecnico. Sovente, in via di fatto, tali atti tendono però a sopperire a vuoti normativi presenti nella normazione primaria e secondaria (soprattutto sotto il profilo tecnico), arrivando in certi casi, oltre che ad integrare, anche a sostituire la normativa primaria. Ciò pone una serie di problematiche in ordine al rispetto dei principi di legalità e riserva di legge<sup>32</sup>.

Quindi, dalla concreta osservazione ed analisi delle linee guida si evince come esse fungano da vera e propria normativa primaria poiché prescrivono condotte ed impongono obblighi in via di fatto che diversamente non avrebbero alcuna disciplina producendo così evidenti vuoti di tutela. A conferma di ciò, si richiamano a titolo di esempio, le linee guida per il calcolo della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani del maggio 2016 le quali risultano emanate in osservanza dell'art. 205 comma 3 quater del D.lgs 152 del 2006 in materia di ambiente e quindi risultano un vero e proprio strumento attuativo del concetto di sviluppo sostenibile. Nella premessa viene precisato che esse "*forniscono indirizzi e criteri sul calcolo della raccolta differenziata per uniformare il metodo di calcolo sul territorio*". Nel medesimo decreto viene prescritto che esse "*vanno intese come disposizioni*"

giuridiche, perché da un lato sono spiccatamente tecniche dall'altro stanno diventando sempre più vincolanti ed obbligatorie. Anzi, le linee guida stanno diventando il veicolo per far incontrare norme tecniche e giuridiche: il legislatore, quando opera un rinvio alla norma tecnica, istituisce una forma di vincolatività che forse può dirsi indiretta, ma non per ciò necessariamente attenuata.

31 Senden L., *Soft Law in European Community Law*, Modern Studies in European Law (Book 1), 457 e ss.

32 Pastore B., *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Cedam, 2014

nel senso che le singole regioni devono attenersi ad esse nel formulare il metodo di calcolo per uniformarsi al livello nazionale. Inoltre, in un altro articolo del decreto vengono qualificate come *“complesso di raccomandazioni tecniche”*.

Nel decreto n.39 del 2015 avente ad oggetto *“Linee guida per la definizione del costo ambientale della risorsa per i vari settori d’impiego dell’acqua in attuazione degli obblighi di cui agli artt. 4, 5 e 9 della direttiva Comunitaria 2000/60/CE”*, esse vengono qualificate quali *“criteri”* per la definizione del costo ambientale, in attuazione delle direttive Europee e vengono altresì definite come *“riferimento tecnico”* e di supporto alle amministrazioni.

Infine nel Decreto 56 del 2018 *“regolamento per l’attuazione dello schema per la valutazione e comunicazione dell’impronta ambientale dei prodotti”* ovvero *“made green italy”*, le linee guida vengono definite quali *“metodi, prescrizioni tecniche e altri documenti di interesse comune approvate dalla Commissione UE e rese disponibili dal Ministero dell’Ambiente”*.

Da questa breve panoramica si evince, in conclusione, che le linee guida, nel prescrivere condotte e comportamenti, sono qualificate, in via di fatto<sup>33</sup>, quali vere e proprie fonti che nella loro indispensabilità, quali ausilio integrativo e tecnico della normativa primaria in settori delicati come quello ambientale, diventano imprescindibili. Pertanto, anche a causa della loro sempre più crescente diffusione, sembra prevalere il principio di affidare alle linee guida la disciplina di determinate materie, piuttosto che lasciare beni giuridici di rilievo come l’ambiente senza una tutela vera e propria anche a costo di erodere una porzione, seppur ancora relativa, del principio di legalità<sup>34</sup>.

---

33 In tal senso si ritiene che le linee guida laddove intese quali *“disposizioni”* che prescrivono un determinato facere o l’astenersi da determinate condotte, sebbene manchi una reale sanzione se non osservate, sono ritenute la vera e propria norma di riferimento in materia come accade, non solo nell’ambiente, ma anche nell’ambito delle Autorità indipendenti (come il caso delle linee guida Anac).

34 Sui problemi che pongono gli atti di soft law rispetto alla tenuta del principio di legalità, seppur indirettamente, si richiama Pastore, op.cit., 11 e Ferrarese M. R., *Soft law: funzioni e definizioni*, in Somma A., *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, 2009.