

## TUTELA DI SALUTE E AMBIENTE: RIFLESSIONI A MARGINE DELL'EMERGENZA CORONAVIRUS.

**Valentina Cavanna**\*

*Abstract [It]:* Scopo del presente contributo è analizzare la risposta multilivello al Covid-19 per quanto concerne la tutela della salute e dell'ambiente, tenendo altresì in considerazione l'assetto costituzionale di competenze e le proposte di "semplificare" i procedimenti ambientali, nonché l'opportunità di valutare l'impatto delle misure anti-Covid sulla salute ed il benessere.

*Abstract [En]:* The paper aims to analyze the multilevel response to Covid-19 with regard to the protection of health and environment, taking also into account the Constitutional scheme of competencies and the proposals to "simplify" environmental proceedings, as well as the opportunity of evaluating the impact of anti-Covid measures on health and wellbeing.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. **2.** In generale: principi di precauzione e proporzionalità; il rapporto Stato-Regioni in materia ambientale. **3.** La gestione degli aspetti ambientali durante l'emergenza Coronavirus. **3.1.** La questione delle attività consentite e sospese. **3.2.** L'intreccio di interventi nella gestione degli adempimenti ambientali in tempo di Covid-19. **4.** Oltre il Coronavirus: le proposte di "semplificazione" dei procedimenti ambientali (cenni). **5.** La valutazione degli impatti delle misure anti-Coronavirus. **6.** Prime considerazioni conclusive.

---

\* Avvocato e dottoranda di ricerca in Diritti e Istituzioni presso la Scuola di Dottorato dell'Università degli Studi di Torino. Indirizzo e-mail: [valentina.cavanna@unito.it](mailto:valentina.cavanna@unito.it).

## 1. Premessa.

La tutela della salute pubblica è sempre di più un tema dibattuto nell'ambito del nostro Paese, soprattutto in connessione con le problematiche legate alla protezione dell'ambiente.

Se salute e ambiente (da intendere come una sorta di endiadi<sup>1</sup>) si pongono da tempo in un rapporto dialettico tra loro ed altresì rispetto ad altri diritti (si pensi al diritto al lavoro, spesso in contrasto con i primi), l'emergenza Coronavirus ha determinato una notevole espansione della tutela della salute (intesa solo come assenza di malattia) a scapito di altre libertà (nonostante essa sia a volte non sufficientemente considerata nei procedimenti ambientali)<sup>2</sup>. D'altra parte, come rilevato dalla dottrina<sup>3</sup>, le sopravvenute necessità poste dalla pandemia hanno

1 La Corte Costituzionale, in una sentenza ormai risalente ma emblematica, ha definito l'ambiente come «elemento determinativo della qualità della vita»: Cort. Cost., 30 dicembre 1987, n. 641. Dal combinato disposto dell'art. 2 e 32 Cost., in aggiunta all'art. 9 Cost., si è dunque elaborato il concetto di «ambiente salubre»; tale concetto è in linea con l'interpretazione dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Si è detto così che l'interesse ambientale è un «valore fondamentale della persona umana. Esso, difatti, annoverato tra gli interessi sensibili, rinviene oggi fondamento costituzionale negli artt. 2, 3, 9 e 32 Cost.; la tutela dell'ambiente include non solo la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. che «deve essere intesa nel senso lato di tutela ecologica», ma riflette i suoi effetti anche sul diritto alla salute (art. 32 Cost.), alla dignità umana (art. 2 Cost.) ed alla eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.). L'ambiente è, infatti, lo spazio in cui la persona vive. È chiaro, allora, che un ambiente insalubre pregiudica la salute, la dignità e l'armonioso sviluppo dell'individuo nella società. Per questo motivo, l'approdo ermeneutico attuale giunge a legare, indissolubilmente, il diritto all'ambiente salubre col diritto alla salute»: così S. DEIANA, *La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, in *Lexambiente.it*, 6 dicembre 2019.

In argomento, si veda anche L. PIROZZI, *L'art. 2 della Costituzione e i diritti inviolabili*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1 ss.. Secondo l'Autore, occorre distinguere tra il «diritto all'ambiente» e il «diritto ad un ambiente salubre»: il primo costituisce un interesse oggettivo costituzionalmente protetto, il secondo (anche) un diritto soggettivo che altro non sarebbe se non un risvolto dell'art. 32 Cost..

2 Esula dal presente contributo l'approfondimento della questione circa la legittimità, da un punto di vista di bilanciamento dei diritti, della normativa ad oggi adottata per affrontare l'emergenza Coronavirus, anche secondo quanto indicato dalla nota sentenza della Corte Costituzionale 85/2013; nonché delle problematiche relative al sistema delle fonti (anche in ambito Stato-Regioni) poste dalla predetta normativa. Si vedano, *ex multis*: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2020 n. 2, 10 aprile 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2020 n. 2, 11 giugno 2020; L. CUOCOLO, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana*, in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, 5 maggio 2020; M. CONSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2020 n. 1, pp. 79 ss.; S. TROILO, *Sul fondamento legale e competenziale delle misure di contenimento dell'epidemia da Covid-19 adottate in Italia*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020 n. 2; E. DE MARCO, *Situazioni di emergenza sanitaria e sospensioni di diritti costituzionali. Considerazioni in tema di legittimità al tempo della pandemia da coronavirus*, in *Consulta Online*, 6 luglio 2020; P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del Coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2020 n. 2, 689 ss..

3 D. MORANA, *La fondamentalità del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in D. MORANA (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, pp. 161 ss.

mostrato l'inadeguatezza dell'approccio che aveva negato un autonomo significato normativo al carattere fondamentale riconosciuto dalla Costituzione al diritto alla salute (come la sentenza della Corte Costituzionale n. 9 maggio 2013, n. 85 nel caso ILVA), mentre la normativa emergenziale ha posposto alla tutela della salute il godimento di altri diritti costituzionalmente tutelati. Secondo questa interpretazione, nel caso di contrasto non risolvibile attraverso il criterio di specialità, al diritto alla salute deve essere riconosciuta una sorta di prevalenza sugli altri diritti che, pur essendo costituzionalmente garantiti, sono privi della qualificazione della "fondamentalità".

*Inter alia*, detta emergenza - che non è di per sé un'emergenza ambientale<sup>4</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<sup>5</sup>. Tale articolazione ha di frequente implicato, nel tempo, notevoli difficoltà nel conciliare l'esercizio delle competenze attribuite a Stato, Regioni ed Enti Locali.

Questa emergenza ha confermato detto complesso intreccio di competenze: all'intervento statale si è infatti aggiunto quello di Regioni e Province Autonome, che hanno emesso provvedimenti con contenuti vari (ad esempio in materia di rifiuti, autorizzazioni ed adempimenti ambientali, bonifiche).

Si pone così, nuovamente, l'esigenza di analizzare le diverse possibilità di intervento offerte dall'ordinamento per la tutela di salute e ambiente (investigando, tra l'altro, il regime emergenziale ed il rapporto tra salute e ambiente nel predetto regime). Inoltre, si segnala l'opportunità di verificare gli impatti della pandemia da Coronavirus (e delle correlate misure) dal punto di vista della salute intesa anche in senso "olistico" e del criterio dell'equità.

Lo scopo del presente contributo è quello di analizzare tali tematiche (e le relative problematiche) attraverso l'esame della normativa e della casistica rilevante.

## **2. In generale: principi di precauzione e proporzionalità; rapporto Stato-Regioni in materia ambientale.**

---

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

<sup>5</sup> Si è parlato, a tal proposito, di una "inflazione normativa": così L. SALVEMINI, *Principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 185. Si veda anche, a tal proposito, B. CARAVITA - L. CASETTI - A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 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*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 150.

L'approfondimento della questione del rapporto Stato-Regioni in materia ambientale esula dal presente contributo, per la complessità e la vastità della stessa<sup>6</sup>. Tuttavia, un breve riferimento a detta questione è utile per comprendere le considerazioni che verranno svolte nel proseguo.

In via preliminare, è comunque opportuno premettere alcuni cenni in relazione alla rilevanza, nell'analisi sulla legislazione sull'emergenza pandemica e sul riparto di competenze Stato-Regioni e autonomie, dei principi di precauzione e proporzionalità, nonché di amministrazione del rischio.

Infatti, il principio di precauzione è uno dei principi chiave in materia ambientale<sup>7</sup>, che rinviene le proprie fondamenta nel principio 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro del 14 giugno 1992<sup>8</sup> e che prevede che, in presenza di un dubbio scientificamente attendibile, ancorché in assenza di conoscenze empiriche certe circa la nocività per l'ambiente di una determinata attività, occorra adottare misure di tutela ambientale; in altre parole, è sufficiente un rischio di danno o, per dirla in termini penalistici, un evento di pericolo anche solo astratto. Tuttavia, al fine di evitare la paralisi dell'economia, la valutazione di detto rischio deve essere «seria e prudentiale»<sup>9</sup>. Peraltro, come affermato dalla dottrina, il principio di precauzione consta anche, oltre che della valutazione del rischio, della gestione del rischio e della comunicazione dello stesso<sup>10</sup>. In particolare, la gestione del rischio è «finalizzata all'esame delle alternative di intervento, tenendo conto degli esiti della valutazione del rischio, senza tuttavia restarne vincolati»<sup>11</sup>.

La dottrina<sup>12</sup> ha altresì affermato che il principio di precauzione, con il suo intervento anticipato, «s'iscrive in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione di rischio».

---

<sup>6</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>7</sup> Si veda in particolare l'art. 3-ter del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>8</sup> Esso dispone: «Al fine di tutelare l'ambiente, gli Stati adotteranno ampiamente un approccio cautelativo in conformità alle proprie capacità. Qualora sussistano minacce di danni gravi o irreversibili, la mancanza di una completa certezza scientifica non potrà essere addotta come motivo per rimandare iniziative costose in grado di prevenire il degrado ambientale».

<sup>9</sup> Come affermato da TAR Piemonte, Sez. I, 22 gennaio 2018, n. 99.

<sup>10</sup> A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *Persona e amministrazione*, 2020 n. 1.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011 n. 2, p. 23.

Secondo la giurisprudenza<sup>13</sup>, il principio di precauzione costituisce uno dei canoni fondamentali del diritto alla salubrità dell'ambiente e alla salute e obbliga le Autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente; esso deve essere applicato facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli interessi economici.

Il principio di precauzione, tuttavia, essendo fondato, come detto, su incertezze, deve essere "temperato", al fine di evitare un sacrificio eccessivo di altri diritti o interessi rilevanti, attraverso l'applicazione del principio di proporzionalità<sup>14</sup>, che «funge da limite e da strumento idoneo ad orientare l'esercizio del potere legislativo o esecutivo»<sup>15</sup>.

Come ricordato espressamente dal parere del Consiglio di Stato del 20 settembre 2017, n. 2065 in materia di vaccinazioni, «il principio di precauzione non offr[e] "regole per decidere", ma soltanto "regole per procedere", poiché permette di individuare il percorso di procedimentalizzazione delle decisioni delle autorità pubbliche in situazioni di incertezza, consentendo una gestione collettiva del rischio. In altri termini, il principio di precauzione non obbliga affatto alla scelta del "rischio zero", semmai impone al decisore pubblico (legislatore o amministratore), in contesti determinati, di prediligere, tra le plurime ipotizzabili, la soluzione che renda possibile il bilanciamento tra la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei vantaggi, attraverso l'individuazione, sulla base di un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile».

---

13 Così, *ex multis*, TAR Campania, Napoli, Sez. V, 5 dicembre 2020, n. 5835. La sentenza prosegue altresì affermando che «l'esigenza di tutela della salute diventa imperativa già in presenza di rischi soltanto possibili, ma non ancora scientificamente accertati, atteso che, essendo le istituzioni comunitarie e nazionali responsabili - in tutti i loro ambiti di azione - della tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, la regola della precauzione può essere considerata come un principio autonomo che discende dalle disposizioni del Trattato (cfr.: Corte di Giustizia CE, 26.1.2002 T132; sentenza 4 luglio 1998, causa C-248/95; sentenza 3 dicembre 1998, causa C-67/97; Bluhme; Cons. Stato, VI, 3.12.2002, n. 6657; T.A.R. Lombardia, Brescia, 11.4.2005, n. 304). Come significato dalla più autorevole giurisprudenza formatasi sul punto, "l'applicazione del principio di precauzione comporta, in concreto, che ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche. È evidente, peraltro, che la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa in materia ambientale o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali" (cfr., sul punto, *ex multis*, T.A.R. Piemonte, I, 3.5.2010, n. 2294)».

14 Su cui si veda D. U. GALETTA, *Principio di proporzionalità*, in *Diritto online*, Treccani.it, 2012.

15 Così F. NICOTRA, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2017.

In argomento, si veda anche, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2017, n. 746.

Il Consiglio di Stato, in un recente sentenza in materia di *Xylella*<sup>16</sup>, ha affermato che il principio di precauzione «deve, inoltre, essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell’Unione e quelli adottati dalle amministrazioni nazionali in conseguenza non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti». Tali aspetti del decidere amministrativo, come si vedrà più diffusamente al Paragrafo 3.1, si intrecciano con le problematiche nel rapporto Stato-Regioni quanto alla tutela della salute e dell’ambiente.

A tal riguardo, va innanzitutto ricordato brevemente che (come affermato, in particolare, dal Consiglio di Stato nel summenzionato parere in materia di vaccinazioni) l’articolo 32 della Costituzione assegna alla Repubblica il compito, da attuare in via legislativa e amministrativa, di tutelare la salute; tale compito è ripartito tra lo Stato e le Regioni, posto che la “tutela della salute” rientra nell’elenco di materie che l’articolo 117, c. 3, della Costituzione assegna alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, riservando tuttavia allo Stato la fissazione dei principi fondamentali (senza dimenticare peraltro che tale compito spetta alla sola potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dello stesso articolo 117, c. 2, lettere m) e q), allorché si tratti di assicurare la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» o di disporre in tema di «profilassi internazionale»).

Orbene, in materia ambientale allo Stato è riservata una competenza esclusiva (ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), con interferenze con quelle in tema di tutela della salute (sotto il profilo dell’esistenza di diritto a un ambiente salubre).

Peraltro, la materia ambientale è uno dei terreni su cui più si è registrato uno scontro tra i citati organi statuali. Non certamente l’unico, se si pensa a quanto spesso la dottrina e la giurisprudenza costituzionale abbiano invocato il principio di leale collaborazione, anche nell’ottica del binomio unità-autonomia di cui all’art. 5 Cost..

Ma la materia ambientale, come noto, ha una peculiarità: l’ambiente, da un lato, non è definito nella Carta costituzionale<sup>17</sup>; dall’altro lato, è un concetto che abbraccia

<sup>16</sup> Cons. Stato, Sez. III, 9 marzo 2020, n. 1692.

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

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>18</sup>.

L'art. 117 Cost., come modificato dalla L. Cost. 3/2001 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). «A partire dal 2001, l'ambiente diviene formalmente materia. 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»<sup>19</sup>. Così, a partire dal 2007 la Corte Costituzionale<sup>20</sup> ha affermato: «a proposito della materia "tutela dell'ambiente", è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (...), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (...)»<sup>21</sup>.

---

18 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, p. 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*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 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, p. 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 Decreto Legislativo 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».

19 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.

20 Si veda a tal proposito la Corte Cost., 14 novembre 2007, n. 378.

21 Corte Cost., 22 luglio 2009, n. 225.

Orbene, l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che delinea una materia "trasversale"<sup>22</sup>, come tale potendo influire sulla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (si pensi a materie come il governo del territorio); ciò ha sollevato un copioso contenzioso dinnanzi alla Corte Costituzionale<sup>23</sup>.

La Corte Costituzionale 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. 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>24</sup>.

---

22 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*, Jovene Editore, Napoli, 2018, pp. 54-55.

23 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, *op. 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».

24 Sentenza n. 225/2009, già citata in nota 21. Nello stesso senso, Corte Cost., 12 ottobre 2017, n. 212, secondo cui «La tutela dell'ambiente oggetto di detto parametro costituzionale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non costituisce una materia in senso tecnico, "dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze" (sentenza n. 407 del 2002). L'ambiente, dunque, è un valore "costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016). In questo modo, è possibile che "la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente venga a funzionare come un limite alla



Peraltro, come ha affermato autorevole dottrina<sup>25</sup>, la Corte Costituzionale ha affermato due orientamenti diversi, che si sono “intrecciati” tra loro e sono stati variamente applicati: quello dell’ammissibilità degli interventi regionali *in melius* (ma sempre nell’ambito dell’esercizio delle proprie competenze) e quello del c.d. punto di equilibrio (ossia, nel senso della inderogabilità della disciplina statale in quanto espressiva di valutazioni di equilibrio e bilanciamento tra interessi confliggenti che competono al legislatore statale). Il punto fermo è comunque quello della inderogabilità *in peius*.

La Corte Costituzionale ha comunque avuto modo di ricordare come «vi è poi, nella disciplina ambientale, un ulteriore coinvolgimento delle Regioni in un’ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. È talora la stessa legge statale a demandare alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell’ambiente. Ed è ciò che fa in generale l’art. 3 *quinquies* del d.lgs. n. 152 del 2006, che 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, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali e sempre tenendo conto che i principi contenuti nel decreto legislativo indicato costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell’ambiente su tutto il territorio nazionale»<sup>26</sup>.

A mero titolo esemplificativo al fine di meglio comprendere le riflessioni che seguiranno, può menzionarsi la gestione dei rifiuti<sup>27</sup>; trattasi di un aspetto in relazione al quale si riscontra da un lato un rilevante contenzioso e, dall’altro, diversi casi di delega al legislatore regionale<sup>28</sup>. Innanzitutto, la questione *End of waste* (“EOW”), o cessazione della qualifica di rifiuto, su cui molto si è scritto e dibattuto<sup>29</sup>:

disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente” (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007)».

Più di recente, questa ricostruzione è stata riproposta nella sentenza 14 novembre 2018, n. 198.

25 In argomento: P. COLASANTE, *op. cit.*; A. D’ATENA, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 164 ss..

26 Corte Cost., 26 novembre 2018, n. 215.

27 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.

28 A titolo esemplificativo, si può citare l’art. 196 del Codice Ambiente 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, pp. 201 ss..

29 In argomento, si vedano, *ex multis*: E. FERRERO, *Lo sblocca End of Waste: molto rumore per nulla?*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2019, pp. 605 ss.; A. MURATORI, *L’irrituale riscrittura dell’art. 184-ter del TUA e le linee*

di questa vicenda, si può in questa sede brevemente ricordare come il Consiglio di Stato, con la sentenza 28 febbraio 2018, n. 1229, abbia “sconfessato” l’interpretazione del Ministero dell’Ambiente<sup>30</sup>, affermando che solo lo Stato, in virtù della competenza statale di cui all’art. 117, c. 2, lett. s), può stabilire i criteri perché, appunto, un rifiuto cessi di essere tale e non sono ammesse valutazioni “caso per caso”. Tale situazione ha trovato poi una soluzione, almeno apparente, nella attuale formulazione dell’art. 184-ter del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (nel proseguo, “D. Lgs. 152/06” o “Codice Ambiente”), con la riforma di cui all’art. 14-bis, c. 2, Decreto Legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 novembre 2019, n. 128<sup>31</sup>: il legislatore statale ha dunque espressamente consentito alle autorità competenti di decidere – in assenza di criteri comunitari o criteri adottati attraverso uno o più decreti del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (nel proseguo, “MATTM”) – caso per caso nell’ambito delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al Titolo III-bis della Parte Seconda (ovvero l’Autorizzazione Integrata Ambientale) del Codice Ambiente<sup>32</sup>.

Un altro terreno di scontro da tempo tra Stato e Regioni è quello dei fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue, che possono essere utilizzati per lo spandimento in agricoltura. Si può menzionare in questa sede, per sommi capi, la discussione circa i limiti e le condizioni di ammissibilità e, in relazione a questo aspetto, la necessità di integrare le disposizioni di cui al Decreto Legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (“D. Lgs. 99/92”).

Secondo un orientamento<sup>33</sup>, infatti, il D. Lgs. 99/92 va integrato con le disposizioni del Codice Ambiente. Successivamente, Regione Lombardia disciplinava tale aspetto con la delibera n. 7076 dell’11 settembre 2017, annullata poi dal TAR Lombardia 20 luglio 2018, n. 1782. La questione veniva successivamente discussa nell’ambito della conferenza Stato-Regioni che, l’1 agosto 2018, esprimeva il proprio parere favorevole su uno schema di decreto del MATTM per la modifica degli allegati al D. Lgs. 99/92. Nel frattempo, nel Decreto Legge 28 settembre 2018, n. 109 (il c.d. “Decreto Genova”)

---

*guida SNPA riaprono all’EoW accertata dalle Regioni*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020 n. 3, pp. 189 ss.; A. MURATORI, *Autorizzazioni End of waste: lo sblocco arriva dalla conversione del Decreto “Salva imprese”*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019 n. 11, pp. 800 ss..

<sup>30</sup> Di cui alla circolare n. 10045 del 1 luglio 2017.

<sup>31</sup> Che ha fatto seguito alla modifica intervenuta con l’art. 1, c. 19, Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55.

<sup>32</sup> Detta impostazione non è mutata con la riforma intervenuta con il Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116: in argomento, mi si consenta di rinviare a V. CAVANNA, *Sottoprodotti e cessazione della qualifica di rifiuto: quali novità con il D.Lgs. n. 116/2020?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020 n. 10, pp. 771 ss.

<sup>33</sup> Cass. Pen., Sez. III, 6 giugno 2017, n. 27958.

veniva inserito l'art. 41 (recante «Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione»)<sup>34</sup>.

Il Consiglio di Stato<sup>35</sup> ha poi ritenuto che il D. Lgs. 99/92 non sia esaustivo e debba quindi essere integrato con la disciplina di cui al Codice Ambiente (con riferimento ai valori soglia di concentrazione di cui alla Tabella 1, colonna A, allegato 5, alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006; l'applicabilità di detta tabella sarebbe confermata dall'art. 41 del Decreto Genova). Inoltre, per quanto di interesse ai fini del presente contributo, il Consiglio di Stato escludeva la possibilità per le Regioni di "adattare" i valori soglia (in aumento rispetto ai limiti previsti a livello statale); tale potere non era riconducibile a quello disciplinato dall'art. 6, n. 2 del D. Lgs. 99/92<sup>36</sup>, che non consente di derogare alla disciplina statale in un ambito di competenza esclusiva dello Stato<sup>37</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), che afferma 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<sup>38</sup>;

(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

<sup>34</sup> In argomento, G. AMENDOLA, *Art. 41 del decreto Genova. Quel pasticciaccio brutto dei fanghi contaminati ad uso agricolo*, in *Questionegiustizia.it*, 21 dicembre 2018.

<sup>35</sup> Cons. Stato, Sez. IV, 28 agosto 2019, n. 5920. In argomento, G. AMENDOLA, *Fanghi da depurazione in agricoltura. Il Consiglio di Stato conferma la Cassazione*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 2019 n. 5; A. MURATORI, *Il Consiglio di Stato insiste sul preteso rispetto delle CSC per i fanghi utilizzati in agricoltura*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2019 n. 10, pp. 701 ss..

<sup>36</sup> Secondo cui le Regioni «stabiliscono ulteriori limiti e condizioni di utilizzazione in agricoltura per i diversi tipi di fanghi in relazione alle caratteristiche dei suoli, ai tipi di colture praticate, alla composizione dei fanghi, alle modalità di trattamento».

<sup>37</sup> Il Consiglio di Stato afferma che detto potere «si riferisce a limiti «ulteriori» e quindi semmai più restrittivi, e non consente di derogare alla disciplina nazionale necessariamente uniforme in ambito riservato all'esclusiva competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. ("tutela dell'ambiente, dell'eco- sistema e dei beni culturali"), che peraltro deve conformarsi a una disciplina eurounitaria (nel senso che spetta allo Stato l'individuazione di «(...) una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali, stabilendo "standard minimi di tutela", volti ad assicurare una tutela "adeguata e non ridicibile dell'ambiente", "non derogabile dalle Regioni" neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome», vedi Cons. Stato, Sez. IV 16 dicembre 2016, n. 5340; sulla scorta peraltro di quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, su cui vedi tra le tante e più recenti Corte cost. 10 aprile 2015, n. 58)»

<sup>38</sup> Sul punto si vedano *ex multis*: Corte Cost, 16 aprile 2019, n. 129; Corte Cost. 26 novembre 2018, n. 215.

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»<sup>39</sup>;

(iv) quanto all'utilizzo agronomico dei fanghi da depurazione, si rinviene la competenza regionale in materia di agricoltura<sup>40</sup>;

(v) posto che la normativa regionale oggetto d'esame fissa valori più restrittivi rispetto all'art. 41 del Decreto Genova, occorre procedere ad una doppia verifica: 1) se la Regione sia pervenuta ad un più elevato livello di tutela ambientale e 2) se sia rimasta nel "nocciolo duro" della propria competenza in materia di agricoltura.

(vi) tale verifica, nel caso di specie, ha esito negativo. Infatti, la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, sottese all'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.<sup>41</sup>, connesse anche alla necessità di una gestione integrata dei rifiuti<sup>42</sup>. La Regione deve dunque «attenersi all'esercizio della propria competenza a tutela della qualità delle produzioni agricole». Nel disciplinare la destinazione agronomica dei fanghi, la disposizione regionale impugnata viola, dunque, la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti.

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

L'emergenza Coronavirus, come anticipato, ha comportato l'intervento, a livello statale, per limitare le attività consentite, sospendendo tutte le altre (con una

<sup>39</sup> Si vedano *ex multis*: Corte Cost., 17 gennaio 2019, n. 7; Corte Cost. 26 novembre 2018, n. 215; Corte Cost., 12 dicembre 2012, n. 278.

<sup>40</sup> «Nel disciplinare l'utilizzo agronomico dei fanghi di depurazione, la disposizione regionale impugnata dispiega i suoi effetti anche in materia di agricoltura, definita dalla giurisprudenza costituzionale come ambito materiale in cui è individuabile un "nocciolo duro", assegnato alla competenza residuale regionale, che «ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione» (sentenze n. 250 del 2009, n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004)».

<sup>41</sup> «Tali esigenze di uniformità non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma, non di meno, dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale».

<sup>42</sup> «Le restrizioni introdotte dalla Regione Basilicata con la disposizione impugnata si traducono, infatti, nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento. Le medesime limitazioni regionali finiscono per gravare sulla complessiva capacità degli impianti di depurazione e trattamento, sui corpi idrici ai quali afferiscono le acque reflue dopo il trattamento, sui flussi interni e transfrontalieri di rifiuti destinati allo smaltimento».

progressiva riapertura nella cosiddetta “Fase 2” a partire dal 18 maggio 2020), e per disciplinare le modalità di svolgimento di dette attività, anche per quanto concerne i profili di sicurezza sul lavoro<sup>43</sup>; a tali disposizioni si sono affiancate quelle dettate dalle Regioni e dalle Province autonome.

I profili di impatto sulle attività in materia ambientale sono pertanto stati molteplici<sup>44</sup>. Ciascuno di detti profili, peraltro, ha evidenziato le difficoltà nel rapporto Stato-Regioni.

Non solo: l’adozione di dette disposizioni – come quelle in materia di sicurezza sul lavoro – ha comportato la necessità di gestire la produzione dei rifiuti (in particolare i presidi individuali di protezione “usa e getta”, come i guanti<sup>45</sup>). Si tratta in effetti di un problema che è sorto a livello mondiale, che deve essere gestito adeguatamente<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> La normativa emanata in via emergenziale a causa del Covid-19 è infatti intervenuta sugli obblighi del datore di lavoro, *inter alia*: (i) per le attività e i luoghi in cui il lavoro è consentito, prescrivendo misure specifiche di protezione, ulteriori rispetto a quelle indicate dal D. Lgs. 81/08 ed ampliando i destinatari delle misure prescritte; (ii) parificando espressamente il contagio da Covid-19 all’infortunio (art. 42, c. 2 del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1, della Legge 24 aprile 2020, n. 27 – “D. L. 18/20”); (iii) prevedendo l’obbligo di sottoporre i lavoratori maggiormente esposti a rischio contagio a sorveglianza sanitaria eccezionale (art. 83 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34). In particolare, in data 14 marzo 2020 è stato sottoscritto, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali, il «Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro». Tale Protocollo è stato, da ultimo, integrato il 24 aprile 2020 ed è dunque vincolante per tutte le imprese ai sensi di quanto previsto dal DPCM 11 giugno 2020 (confermato, da ultimo, dal DPCM 3 dicembre 2020).

Il predetto Protocollo condiviso prevede che il datore di lavoro adotti misure in 13 ambiti, tra cui si segnalano in particolare i seguenti: informazione specifica dei lavoratori e dei terzi; accertamenti e misure specifiche in sede di accesso; ingresso in azienda di lavoratori già risultati positivi all’infezione da Covid-19; operazioni di pulizia e sanificazione; misure di igiene personale; Dispositivi di Protezione Individuale (“DPI”). Si segnala altresì che le misure previste dal Protocollo sono «da integrare con altre equivalenti o più incisive secondo le peculiarità della propria organizzazione, previa consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali», nonché con le disposizioni previste a livello regionale e locale.

<sup>44</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*, 2020 n. 5, pp. 479 ss.; V. CAVANNA, *Attività e procedimenti in materia ambientale: l’impatto del Covid-19*, in *Sistemasicurezzaambiente.it*;

<sup>45</sup> A titolo esemplificativo, l’allegato 11 al DPCM 17 maggio 2020 ha previsto l’uso di guanti “usa e getta” nelle attività di acquisto, con particolare riferimento all’acquisto di alimenti e bevande. Le Linee Guida della Conferenza delle Regioni e delle province autonome (allegato 17 al DPCM 17 maggio 2020), hanno previsto: (i) per le attività di commercio al dettaglio: «in caso di vendita di abbigliamento, dovranno essere messi a disposizione della clientela guanti monouso da utilizzare obbligatoriamente per scegliere in autonomia la merce»; (ii) in relazione alle attività di ristorazione: «per i menù favorire la consultazione online sul proprio cellulare, o predisporre menù in stampa plastificata, e quindi disinfettabile dopo l’uso, oppure cartacei a perdere». Con il DPCM 11 giugno 2020 è stato riproposto, all’allegato 11, l’utilizzo dei guanti. Le Linee Guida della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, in allegato 9, indicano la disinfezione delle mani come misura preferenziale rispetto all’uso di guanti monouso (analogamente quelle in allegato al DPCM 14 luglio 2020).

<sup>46</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: « 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

### 3.1. La questione delle attività consentite e sospese.

Come detto al Paragrafo 2, l'attività amministrativa deve tenere in considerazione il principio di precauzione (temperato dal principio di proporzionalità), laddove ad esempio vi siano dubbi circa la possibile esistenza di rischi per la salute umana e per l'ambiente.

Peraltro, a tal riguardo va altresì ricordato come, oltre all'applicazione dei susposti principi, è necessario tenere in giusta considerazione anche il principio dello sviluppo sostenibile<sup>47</sup>, che richiede un adeguato temperamento tra le esigenze di tutela sanitaria e ambientale, la dimensione sociale e le esigenze di crescita economica, con un approccio integrato.

Non potendo analizzare in questa sede tale principio<sup>48</sup> (e le critiche ad esso formulate<sup>49</sup>), si vuole tuttavia ricordare come esso ruoti intorno ai concetti di equità intra- e inter-generazionale, intendendo la "sostenibilità" in senso multidimensionale, a ricomprendere gli aspetti economici, ambientali, demografici e sociali<sup>50</sup>, oltre che ai limiti delle risorse del pianeta. E proprio quello dell'equità è uno dei criteri attraverso i quali le misure di contenimento sono state valutate (come si vedrà al Paragrafo 5).

Innanzitutto, al fine di comprendere l'impatto delle misure di contenimento sulle attività in materia ambientale, un primo profilo degno di nota è quello connesso alla limitazione, in linea generale, delle attività consentite nel Paese: infatti, le molteplici disposizioni che si sono susseguite (ed in particolare il Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito con Legge 5 marzo 2020, n. 13 – "D. L. 6/20"<sup>51</sup> ed il successivo

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».

47 Sulla base del c.d. Rapporto Brundtland del 1987, esso consiste in uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.

48 In argomento si vedano: M. MONTINI, *Profili di Diritto Internazionale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, vol. 1, pp. 9-100; F. FRACCHIA, *Principi di Diritto Ambientale e Sviluppo Sostenibile*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, vol. 1, Cedam, Padova, 2012, pp. 559-608.

49 *Ex multis*, S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano, 2012.

50 M. BAGLIANI – E. DANSERO, *Politiche per l'ambiente*, Utet, Novara, 2011, pp. 192-193.

51 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

Decreto Legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito con Legge 22 maggio 2020, n. 35 - “D. L. 19/20”<sup>52</sup>, con i relativi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) hanno avuto 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. 19/20, sia dal D.L. 33/20<sup>53</sup>.

Con il D. L. 6/20 si è previsto che le autorità competenti potessero (ed in certi casi dovessero) adottare «ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica»<sup>54</sup>.

Ai sensi dell'art. 3, c. 1 del D. L. 6/20, le predette 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.

In attuazione del D. L. 6/20, sono stati emanati il DPCM 23 febbraio 2020, il DPCM 25 febbraio 2020, il DPCM 1 marzo 2020, il DPCM 4 marzo 2020, il DPCM 8 marzo, il DPCM 9 marzo 2020 e il DPCM 11 marzo 2020 nonché il DPCM 22 marzo 2020<sup>55</sup>.

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<sup>56</sup>.

---

altresi 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*, 2020 n. 5, pp. 373 ss.

52 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.

53 In argomento, M. NOCCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 11 marzo 2020.

54 Tra le misure che potevano essere adottate vi sono le seguenti: divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area; applicazione della misura della quarantena con sorveglianza attiva agli individui che hanno avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva; chiusura di tutte le attività commerciali, esclusi gli esercizi commerciali per l'acquisto dei beni di prima necessità; sospensione delle attività lavorative per le imprese, a esclusione di quelle che erogano servizi essenziali e di pubblica utilità e di quelle che possono essere svolte in modalità domiciliare; sospensione o limitazione dello svolgimento delle attività lavorative nel comune o nell'area interessata nonché delle attività lavorative degli abitanti di detti comuni o aree svolte al di fuori del comune o dell'area indicata, salvo specifiche deroghe, anche in ordine ai presupposti, ai limiti e alle modalità di svolgimento del lavoro agile.

55 Ai predetti DPCM si sono affiancati provvedimenti dei sindaci, delle Regioni ed ordinanze del Ministero della salute.

56 Il DPCM 22 marzo 2020 ha previsto la sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 del DPCM 22 marzo 2020 (modificato dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020, e salvo quanto disposto nel medesimo DPCM 22 marzo 2020, ad esempio in materia di attività professionali, nonché di attività commerciali. Restavano comunque consentite:

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).

Peraltro, le summenzionate disposizioni statali si sono tuttavia scontrate con la frequente volontà di un intervento di segno diverso da parte delle Regioni, che ha fatto dubitare della loro legittimità.

A tal proposito, il Consiglio di Stato, con il parere 5 aprile 2020, n. 735, nell'interpretare le disposizioni del D.L. n. 19/20, ha affermato in particolare che: «in presenza di emergenze di carattere nazionale, dunque, pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali».

Il legislatore è intervenuto nuovamente in vista della "riapertura" delle attività del 18 maggio 2020 – la c.d. "Fase 2" – con il Decreto Legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito in Legge 14 luglio 2020, n. 74 ("D. L. 33/20"), 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 luglio 2020).

Anche in tale frangente le Regioni si sono dunque 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.

Da ultimo, si pensi al Decreto Legge 2 dicembre 2020, n. 158, in materia di limitazioni agli spostamenti nel periodo natalizio, che è stato adottato, secondo

- 
- (i) le attività funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui al predetto allegato 1, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva;
  - (ii) l'attività di produzione, trasporto, commercializzazione e consegna di farmaci, tecnologia sanitaria e dispositivi medico-chirurgici nonché di prodotti agricoli e alimentari;
  - (iii) ogni attività comunque funzionale a fronteggiare l'emergenza;
  - (iv) le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, dalla cui interruzione derivi un grave pregiudizio all'impianto stesso o un pericolo di incidenti (fermo restando che comunque il Prefetto poteva sospendere le attività).



quanto lamentato dalle Regioni<sup>57</sup>, senza un previo confronto con le stesse: si è parlato, a tal riguardo, di un metodo che contrasta con lo spirito di leale collaborazione. Inoltre, i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 novembre 2020 e 3 dicembre 2020 hanno limitato l'esercizio di molteplici attività economiche, modulando le restrizioni in base al livello di rischio in cui si collochi una determinata Regione, sulla base di una classificazione stabilita caso per caso con ordinanza del Ministro della Salute<sup>58</sup>.

Come sottolineato dalla dottrina<sup>59</sup>, «la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi nel periodo di contagio, proprio per salvaguardare la salute riferita alla collettività, ha teso a prediligere un'impostazione ispirata, oltre che al tradizionale ed irrinunciabile principio di proporzionalità, ai principi di prevenzione e di precauzione, giungendo a ritenere legittime una serie di misure, nonostante le stesse comportassero una significativa compressione di diritti costituzionalmente tutelati, tra cui la tutela della salute del singolo».

A tal proposito, deve menzionarsi il recente decreto emesso dal TAR Piemonte del 3 dicembre 2020, che ha respinto un'istanza cautelare nell'ambito del giudizio avente ad oggetto l'annullamento dell'ordinanza del Presidente della Regione Piemonte del 28 novembre 2020, n. 132 (che ha disposto la sospensione dell'attività didattica in presenza in taluni casi). Il TAR ha motivato il proprio decreto proprio sulla base del principio di precauzione che – nonostante sia stato sancito per la materia ambientale dall'art. 191 TFUE – è stato ritenuto applicabile ad ogni ambito dell'attività posta in essere dai soggetti che governano e amministrano la cosa pubblica.

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 (come si vedrà al Paragrafo successivo).

### **3.2. L'intreccio di interventi nella gestione degli adempimenti ambientali in tempo di Covid-19.**

<sup>57</sup> Si veda il comunicato stampa della Conferenza delle Regioni all'indirizzo <http://www.regioni.it/home/stupore-e-rammarico-per-metodo-governo-2686/>.

<sup>58</sup> Tuttavia, si veda l'ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo 6 dicembre 2020, n. 106, con cui si stabilisce «l'applicazione delle misure restrittive di cui all'art. 2 del D.P.C.M. 3 dicembre 2020 su tutto il territorio della Regione Abruzzo con decorrenza immediata e sino a nuova Ordinanza del Ministro della Salute derivante dalle valutazioni della Cabina di Regia Nazionale».

<sup>59</sup> M. S. BONOMI *et al.*, *Diritti fondamentali e Covid-19*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2020 n. 5, p. 681.

Un altro profilo degno di nota da questo punto di vista è stato quello della gestione degli adempimenti e delle scadenze in materia ambientale, che ha visto l'avvicinarsi ed il sommarsi di diversi enti ed organi, a più livelli. Si è infatti intervenuti per sospendere o differire alcuni termini procedurali e le scadenze di tali adempimenti, sia sul piano statale che regionale. Ad intervenire, tuttavia, sono stati non solo gli organi legislativi, bensì svariati enti, con fonti differenti. E così, sul piano statale, si possono menzionare, in particolare:

(i) l'art. 103<sup>60</sup> del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in Legge 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"*)<sup>61</sup>;

---

<sup>60</sup> L'art. 103, c. 1 prevede: «1. Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento». Il termine del 15 aprile 2020 è stato poi prorogato al 15 maggio 2020 dal Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, Legge 5 giugno 2020, n. 40. A norma dell'articolo 41, c. 1, del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, il termine del 15 aprile 2020 previsto dal presente comma è prorogato al 30 novembre 2020.

L'art. 103, c. 2, nella versione risultante dalle modifiche intervenute da ultimo con la Legge 27 novembre 2020, n. 159, recita in particolare: «Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate (...).».

<sup>61</sup> In relazione all'art. 103 del Decreto Cura Italia, l'ANGA ha segnalato che, con riferimento alle iscrizioni all'ANGA stesso, «la norma va riferita a procedimenti in corso o ancora da aprire, pertanto sono esclusi dal suo campo d'applicazione:

a) i procedimenti, pur rientranti nella suddetta finestra temporale, ma già conclusi in modo definitivo;  
b) le iscrizioni scadute nel periodo tra il 31 gennaio 2020 e la data di entrata in vigore del decreto legge 18/2020, per le quali non è stata presentata domanda di rinnovo».

Inoltre, «per i procedimenti riguardanti la variazione dell'iscrizione per incremento della dotazione veicoli non conclusi alla data del 23 febbraio 2020, o iniziati successivamente e fino al 15 aprile 2020, ai fini del computo dei previsti 60 giorni di validità delle dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà non si tiene conto del periodo compreso tra le due date suddette».

(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)<sup>62</sup>;

(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>63</sup>.

In ambito regionale, si è poi intervenuti, ad esempio, per differire taluni adempimenti in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ed Autorizzazione Unica Ambientale (AUA)<sup>64</sup>; come per disciplinare le modalità di svolgimento dei procedimenti<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Il MATTM, con nota del 23 marzo 2020 recante «Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18. Applicazione dell’articolo 103, comma 2, in materia di rinnovo delle certificazioni rilasciate ai sensi del D.P.R. n. 146/2018 sui gas fluorurati a effetto serra», ha disciplinato le modalità per ottenere l’estensione della validità delle certificazioni, nonché l’aggiornamento del Registro nazionale delle persone e delle imprese certificate di cui all’art. 15 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 novembre 2018, n. 146 (recante «Regolamento di esecuzione del regolamento (UE) n. 517/2014 sui gas fluorurati a effetto serra e che abroga il regolamento (CE) n. 842/2006»).

<sup>63</sup> Il Comitato ETS ha prorogato il termine per la trasmissione delle comunicazioni delle emissioni al 13 aprile 2020 per: 1) i gestori degli impianti che svolgono attività che non rientrano nell’allegato 1 al DPCM 22 marzo 2020 (si ricorda che l’allegato è stato sostituito dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 25 marzo 2020); 2) «quei settori di attività nei cui confronti siano eventualmente estese le misure urgenti di sospensione dell’attività del D.P.C.M. 22 marzo 2020» successivamente al 25 marzo 2020.

Si è invece prevista la possibilità, per i gestori degli impianti che rientrano nell’allegato 1 al DPCM 22 marzo 2020, di comunicare le emissioni secondo modalità semplificate, ma con l’obbligo di integrare tale comunicazione secondo le modalità ordinarie entro il 13 aprile 2020.

<sup>64</sup> A titolo esemplificativo possono menzionarsi i seguenti provvedimenti:

(i) Regione Lombardia: Decreto n. 3430 del 17 marzo 2020 della Direzione Generale Ambiente e Clima recante «Misure temporanee e urgenti inerenti taluni adempimenti previsti in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) ai sensi della Parte II del D.L.gs. 152/06» con cui si dispone: 1) il differimento al 31 ottobre 2020 del termine per adempiere, ai sensi dell’art. 29-decies c. 2 del D. Lgs. 152/06, alla comunicazione, mediante inserimento nell’applicativo “AIDA”, dei dati sui controlli alle emissioni eseguiti secondo le prescrizioni delle AIA nel corso dell’anno solare 2019; 2) la sospensione sino al 31 ottobre 2020 dell’obbligo di compilazione dell’applicativo di Regione Lombardia ‘Modulistica IPPC on line’ in occasione della presentazione di istanze per il rilascio, riesame o modifica delle AIA; 3) sospensione fino al 30 aprile 2020 (salvo ulteriori disposizioni nazionali o regionali di carattere emergenziale) degli adempimenti sui controlli delle emissioni previsti nei Piani di monitoraggio delle AIA, con particolare riferimento a quelli che implicano il ricorso a personale esterno (società specializzate/laboratori) alle installazioni lombarde;

(ii) Regione Lazio: Determinazione numero G03098 del 22 marzo 2020, recante «Misure temporanee e urgenti inerenti taluni adempimenti previsti in materia di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), ai sensi della Parte II del D.Lgs. 152/06», con cui si dispone: 1) il differimento al 31 ottobre 2020 del termine per adempiere, ai sensi dell’art. 29-decies, c. 2 del D. Lgs. 152/06, alla comunicazione dei dati sui controlli alle emissioni eseguiti secondo le prescrizioni delle AIA nel corso dell’anno solare 2019; 2) la sospensione fino al 30 aprile 2020, salvo ulteriori disposizioni nazionali o regionali di carattere emergenziale, degli adempimenti sui controlli delle emissioni previsti nei Piani di monitoraggio delle AIA, con particolare riferimento a quelli che implicano il ricorso a personale esterno (società specializzate/laboratori) alle installazioni.

<sup>65</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

Merita un discorso a parte la gestione dei rifiuti<sup>66</sup>. Infatti, come si è visto al Paragrafo 2, la gestione dei rifiuti ha sovente costituito uno dei terreni di scontro tra Stato e Regioni per l'esercizio delle rispettive competenze; infatti, spetta allo Stato la competenza legislativa in materia ambientale e le Regioni possono intervenire solo laddove lo Stato glielo consenta (oppure, secondo le circostanze e con i limiti visti, nelle materie di propria competenza).

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>67</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 delle scadenze dei seguenti adempimenti:

- a) presentazione del Modello Unico di Dichiarazione ambientale ("MUD") di cui all'articolo 6, comma 2, della Legge 25 gennaio 1994, n. 70;
- b) presentazione della comunicazione annuale dei dati relativi alle pile e accumulatori immessi sul mercato nazionale nell'anno precedente, di cui all'articolo 15, comma 3, del Decreto Legislativo 20 novembre 2008, n. 188, nonché trasmissione dei dati relativi alla raccolta ed al riciclaggio dei rifiuti di pile ed accumulatori portatili, industriali e per veicoli ai sensi dell'articolo 17, comma 2, lettera c), del Decreto Legislativo 20 novembre 2008, n. 188;
- c) presentazione al Centro di Coordinamento della comunicazione di cui all'articolo 33, comma 2, del Decreto Legislativo 14 marzo 2014, n. 49 (in materia di Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche - "RAEE");

---

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»).

<sup>66</sup> In argomento, si vedano: L. SALVEMINI, *Rifiuti ed emergenza sanitaria: l'(in)certezza normativa*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020 n. 3; 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*, 2020 n. 3.

<sup>67</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.

d) versamento del diritto annuale di iscrizione all'ANGA di cui all'articolo 24, comma 4, del Decreto 3 giugno 2014, n. 120.

Tuttavia, va altresì menzionato il fatto che, "curiosamente", 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>68</sup> del D. Lgs. 152/06<sup>69</sup>, 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 erano i seguenti:

- i) incremento delle capacità di stoccaggio degli impianti;
- ii) possibilità di previsione di un deposito temporaneo di rifiuti fino ad un quantitativo massimo doppio di quello individuato dall'articolo 183, c. 1, lettera bb), punto 2 di cui al D. Lgs. 152/06, mentre il limite temporale massimo non può avere durata superiore a 18 mesi<sup>70</sup>;
- iii) modifica temporanea dell'autorizzazione dell'impianto di discarica.

Il MATTM ha infatti dato atto, tra l'altro, del fatto che «la complessa situazione emergenziale connessa al COVID 19 sta esercitando pressioni senza precedenti sulla società e sulla economia, incidendo altresì sulla garanzia di fornire i servizi essenziali alla cittadinanza». Le Regioni hanno così provveduto ad emanare ordinanze

<sup>68</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>69</sup> Nel comunicato stampa del 27 marzo 2020, il Ministro Costa ha affermato tra l'altro che «le Regioni devono fare di tutto per una tempestiva quanto straordinaria gestione dei rifiuti, intervenendo con tutte quelle misure che sono di loro stretta competenza secondo l'articolo 191 del Codice ambientale. Come d'altronde hanno già fatto, per esempio, la Regione Emilia Romagna e Lazio e come sono certo che anche altre Regioni non tarderanno a fare»: all'indirizzo <https://www.minambiente.it/comunicati/coronavirus-ministro-costa-su-gestione-rifiuti-stiamo-lavorando-di-concerto-con-iss-ispra>.

<sup>70</sup> Il deposito temporaneo di rifiuti consiste nel raggruppamento di rifiuti effettuato, a certe condizioni, prima della raccolta nel luogo in cui gli stessi sono prodotti; esso costituisce un'ipotesi eccezionale riservata al produttore dei rifiuti rispetto alle forme di stoccaggio degli stessi. L'art. 183, c. 1, lett. bb) dispone, tra l'altro, che il deposito temporaneo è: «il raggruppamento dei rifiuti e il deposito preliminare alla raccolta ai fini del trasporto di detti rifiuti in un impianto di trattamento, effettuati, prima della raccolta, nel luogo in cui gli stessi sono prodotti, da intendersi quale l'intera area in cui si svolge l'attività che ha determinato la produzione dei rifiuti o, per gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, presso il sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa agricola, ivi compresi i consorzi agrari, di cui gli stessi sono soci, alle seguenti condizioni: (...) 2) i rifiuti devono essere raccolti ed avviati alle operazioni di recupero o di smaltimento secondo una delle seguenti modalità alternative, a scelta del produttore dei rifiuti: con cadenza almeno trimestrale, indipendentemente dalle quantità in deposito; quando il quantitativo di rifiuti in deposito raggiunga complessivamente i 30 metri cubi di cui al massimo 10 metri cubi di rifiuti pericolosi. In ogni caso, allorché il quantitativo di rifiuti non superi il predetto limite all'anno, il deposito temporaneo non può avere durata superiore ad un anno (...)».

contingibili e urgenti ai sensi dell'art. 191 del D. Lgs. 152/06, disciplinando in modo vario la questione dei rifiuti<sup>71</sup> (ma non solo, anche in materia di bonifica)<sup>72</sup>.

Altrettanto "curiosamente", poi, è intervenuto 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<sup>73</sup>. Tale disposizione è stata poi abrogata dall'art. 228-bis del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. "Decreto Rilancio")<sup>74</sup>.

---

71 A titolo esemplificativo, si possono dunque menzionare le seguenti ordinanze:

(i) Regione Emilia Romagna: ordinanza n. 43 del 20 marzo 2020 «Ordinanza ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, e dell'art. 191 del D.lgs. 152/2006 n. 833. Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti a seguito dall'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

(ii) Regione Basilicata: ordinanza 31 marzo 2020, n. 13 recante «Articolo 191 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni e integrazioni. Disposizioni per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti urbani»;

(iii) Regione Molise: ordinanza n. 13 del 2 aprile 2020 avente ad oggetto «Emergenza COVID-19 – Indirizzi operativi per la gestione dei rifiuti urbani e per il sistema impiantistico. Ordinanza ex art. 191 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e ss.mm. e ii.»;

(iv) Regione Veneto: ordinanza n. 41 del 15 aprile 2020 recante «Disposizioni urgenti in materia di gestione rifiuti a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID -19. Art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ss.mm.ii.».

72 Regione Lombardia ha emanato l'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale 1 aprile 2020, n. 520, recante «Ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. 152/2006. Disposizioni urgenti in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19». In particolare, le disposizioni adottate riguardano: (i) modalità di smaltimento dei DPI per Covid-19; (ii) possibilità di aumento capacità stoccaggi rifiuti; (iii) EOW: "nel caso in cui le autorizzazioni alla cessazione della qualifica del rifiuto prevedano un limite temporale entro il quale i prodotti da recupero rifiuti devono essere utilizzati o ceduti, tali limiti siano prorogati di 6 mesi, fatto salvo il mantenimento delle caratteristiche autorizzate per il prodotto"; (iv) deposito temporaneo di rifiuti; (v) bonifiche.

In relazione a tale ultimo aspetto, si prevede il mantenimento degli interventi di risanamento in corso, tra cui le misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza, gli interventi di bonifica delle acque sotterranee, i monitoraggi ambientali e la gestione dei rifiuti derivanti da interventi di bonifica, nonché la custodia dei siti per le aree dismesse. A tal proposito, l'ordinanza dà atto del fatto che: "(...) sono arrivate numerose comunicazioni dai responsabili degli interventi di bonifica in corso sul territorio regionale, che informano circa la sospensione dei cantieri relativi a interventi di bonifica e/o messa in sicurezza dei suoli", nonché della "necessità che vengano garantite le attività connesse alla bonifica dei siti contaminati la cui interruzione potrebbe generare impatti negativi per l'ambiente e per la salute"; inoltre, "per le acque sotterranee, è necessario garantire il mantenimento e l'ordinaria gestione degli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica in corso, al fine di contenere e di evitare la diffusione della contaminazione al di fuori del sito".

73 Si è così previsto: «1. Fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia di prevenzione incendi, il deposito temporaneo di rifiuti, di cui all'articolo 183, comma 1, lettera bb), numero 2), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è consentito fino ad un quantitativo massimo doppio, mentre il limite temporale massimo non può avere durata superiore a diciotto mesi».

74 Il Decreto Rilancio, come modificato, prevede anche:

- il rinvio al 1 gennaio 2021 dell'applicazione della c.d. "plastic tax" (l'imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego, denominati "MACSI", che hanno o sono destinati ad avere funzione di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari) di cui all'art. 1, commi 634 e seguenti della Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (art. 133);

Infine, va dato atto del fatto che numerose sono state le previsioni e le raccomandazioni in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti urbani. Infatti, uno dei problemi cagionati dalle disposizioni volte a fronteggiare l'emergenza Coronavirus – anche in materia di sicurezza sul lavoro di cui si è detto in precedenza – è quello dello smaltimento dei rifiuti costituiti dai DPI, come mascherine e guanti.

Sul punto vanno menzionati:

(i) il rapporto del Gruppo di lavoro ISS Ambiente e Gestione dei Rifiuti recante «Indicazioni *ad interim* per la gestione dei rifiuti urbani in relazione alla trasmissione dell'infezione da virus sars-cov-2. Versione del 14 marzo 2020» (Rapporto ISS COVID-19, n. 3/2020). In tale documento viene considerata la gestione di due tipi di rifiuti, e precisamente: 1) rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni dove soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria; 2) rifiuti urbani prodotti dalla popolazione generale, in abitazioni dove non soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o in quarantena obbligatoria;

(ii) il rapporto del Consiglio SNPA – ISPRA recante «Prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti – emergenza CoViD-19» del 23 marzo 2020, con cui si è fatto seguito al summenzionato Rapporto ISS COVID-19, n. 3/2020 e, fermo restando quanto individuato nelle disposizioni e raccomandazioni emanate dalle singole Regioni, sono state fornite considerazioni di carattere generale per la gestione dei rifiuti urbani.

Infine, l'art. 229-*bis* del Decreto Rilancio prevede:

a) che siano individuate misure da applicare durante il periodo dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, volte a definire specifiche modalità di raccolta dei dispositivi di protezione individuale usati;

b) che il MATTM, sentito il Ministro della salute, definisca con proprio decreto i criteri ambientali minimi ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, relativi alle mascherine filtranti e, ove possibile, ai dispositivi di protezione individuale e ai dispositivi medici al fine di favorire la sostenibilità

---

- una deroga alle disposizioni in materia paesaggistica per la posa in opera di strutture amovibili per rispettare il distanziamento sociale (art. 181);

- l'istituzione di un "Sistema di qualità nazionale per il benessere animale" (art. 224-bis);

- l'istituzione di un sistema per la sostenibilità delle produzioni agricole (art. 224-ter);

- misure in materia di sostegno alle zone economiche ambientali ("ZEA"), di cui all'art. 227;

- disposizioni aventi ad oggetto la Commissione di valutazione dell'impatto ambientale VIA-VAS, di cui all'art. 228;

- l'obbligo per le imprese, che abbiano singole unità locali con più di 100 dipendenti ubicate in un capoluogo di Regione, in una Città Metropolitana, in un capoluogo di Provincia o in un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti, di adottare un piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente, nonché la nomina di un "mobility manager" (art. 229);

- misure in materia di liberalizzazione e semplificazione di procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 (art. 264).

ambientale e ridurre l'inquinamento causato dalla diffusione di dispositivi di protezione individuale monouso;

c) che si applichi la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 255, comma 1-*bis*, del Codice Ambiente<sup>75</sup> in caso di abbandono di mascherine e guanti monouso.

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. 152/06<sup>76</sup>.

#### **4. Oltre il Coronavirus: le proposte di "semplificazione" dei procedimenti ambientali (cenni).**

La pandemia da Coronavirus non è ancora terminata, ma uno degli effetti che ha portato è quello di far tornare a parlare di "semplificazione"<sup>77</sup>.

Infatti, 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>78</sup>.

Così, anche in Italia si è tornati a parlare della necessità di "semplificare" la burocrazia e così anche alcuni procedimenti in materia ambientale. Peraltro, le esigenze di semplificazione caratterizzano la stagione delle riforme amministrative da ormai molti anni: esempio emblematico è costituito dalla c.d. "Riforma Madia"<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Il cui testo recita: «1-bis. Chiunque viola il divieto di cui all'articolo 232-ter è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro trenta a euro centocinquanta. Se l'abbandono riguarda i rifiuti di prodotti da fumo di cui all'articolo 232-bis, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio». L'art. 232-ter dispone il divieto di abbandono di rifiuti di piccolissime dimensioni (quali anche scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare).

<sup>76</sup> Come le seguenti ordinanze: (i) Regione Lombardia: la suindicata ordinanza n. 520 del 1 aprile 2020; (ii) Regione Molise: la suindicata Ordinanza n. 13 del 2 aprile 2020; (iii) Regione Veneto: la summenzionata Ordinanza n. 41 del 15 aprile 2020; (iv) Regione Umbria: Ordinanza 14 maggio 2020, n. 24 recante «Ulteriori misure per la gestione dell'Emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 concernente l'assimilazione dei rifiuti prodotti nell'esercizio delle attività economiche-produttive, comprese».

<sup>77</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>78</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/>.

<sup>79</sup> A tal proposito, il parere del Consiglio di Stato 7 aprile 2016, n. 890, afferma tra l'altro: «L'intervento di riforma della disciplina generale della conferenza di servizi si inserisce in un processo di complessiva modernizzazione e di semplificazione dell'amministrazione, avviato con la legge n. 124 del 2015. 11.1 Con lo schema di decreto legislativo in esame si mira ad introdurre un nuovo modello generale di conferenza di servizi che possa rappresentare un significativo avanzamento sul piano della semplificazione dei procedimenti



(si vedano la Legge 7 agosto 2015, n. 124 e il Decreto Legislativo 30 giugno 2016, n. 127), che ha in particolare modificato l'istituto della conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241. In particolare, si è cercato di privilegiare (ma con alcune eccezioni) la conferenza di servizi in forma "semplificata" e "asincrona" (ossia senza riunioni con la presenza simultanea dei rappresentanti degli enti), con un termine preciso entro il quale gli enti debbono far pervenire la propria determinazione; l'assenza di detta determinazione, eccetto taluni casi, «equivale ad assenso senza condizioni» (art. 14-bis, c. 4).

Quanto alle misure da ultimo adottate, in questa sede, per esigenze di brevità, ci si limiterà a menzionare il Decreto Legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, Legge 11 settembre 2020, n. 120. (c.d. "*Decreto Semplificazioni*"), che è intervenuto, tra l'altro, in materia di Valutazione di Impatto Ambientale ("*VIA*") e di realizzazione, in generale, di infrastrutture e impianti alimentati ad energia rinnovabile.

Nelle premesse al Decreto, si dà atto della «straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione

---

amministrativi. La conferenza di servizi è, difatti, uno dei principali strumenti di semplificazione introdotto in via generale nell'ordinamento dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 per velocizzare i meccanismi decisionali delle amministrazioni pubbliche quando sono coinvolti una pluralità di interessi». In argomento, M. BENEDETTI, *L'attuazione della nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2017 n. 3, pp. 297 ss.. Si veda anche, in relazione ad ulteriori provvedimenti volti alla semplificazione amministrativa, il commento di E. GIARDINO pubblicato su *Giorn. Dir. Amm.*, 2017 n. 1, pp. 26 ss.

dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

In particolare:

- (i) l'art. 50 ha "rimodellato" la VIA<sup>80</sup>, prevedendo, tra l'altro, una netta riduzione delle tempistiche per la verifica di assoggettabilità a VIA e per il procedimento di VIA (termini che, lo si ricorda, erano già, e sono tutt'ora, indicati come "perentori"<sup>81</sup>), nonché una specifica procedura per le opere ricomprese nel Programma Nazionale Integrato Energia e Clima ("PNIEC")<sup>82</sup>;
- (ii) l'art. 51 ha dettato «Semplificazioni in materia di VIA per interventi di incremento della sicurezza di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche e di attuazione degli interventi infrastrutturali»<sup>83</sup>;

<sup>80</sup> Sulla base dell'art. 50, c. 3 del Decreto Semplificazioni, «Le disposizioni introdotte dal presente articolo si applicano alle istanze presentate a partire dal trentesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

<sup>81</sup> I termini per la VIA sono stati espressamente indicati come perentori dalla riforma di cui al Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 104.

Da notare che, secondo la giurisprudenza amministrativa, i termini normativamente stabiliti per la conclusione del procedimento devono essere considerati ordinatori, qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 2017, n. 5190).

<sup>82</sup> L'art. 50 del Decreto Semplificazioni ha modificato l'art. 7-bis del Codice Ambiente con la seguente previsione: «Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, individua, con uno più decreti, successivamente aggiornati, ove necessario, con cadenza semestrale, le tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), nonché le aree non idonee alla realizzazione di tali progetti o opere, tenendo conto delle caratteristiche del territorio, sociali, industriali, urbanistiche, paesaggistiche e morfologiche, con particolare riferimento all'assetto idrogeologico e alle vigenti pianificazioni, da sottoporre a verifica di assoggettabilità o a VIA in sede statale ai sensi del comma 2».

Il PNIEC è previsto dal Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 «sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio». Il PNIEC del dicembre 2019 è consultabile all'indirizzo [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf).

<sup>83</sup> Tra l'altro, in base all'art. 51, c. 1 del Decreto Semplificazioni, si prevede che con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati entro il 31 dicembre 2020 su proposta del MATTM e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono individuati gli interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nelle categorie progettuali di cui agli Allegati II e II-bis, alla parte seconda del Codice Ambiente. In relazione ai predetti interventi, il proponente presenta al MATTM, dandone contestuale comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che nei successivi dieci giorni trasmette le proprie osservazioni al

(iii) l'art. 56 ha dettato disposizioni per la semplificazione in materia di interventi su progetti o impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile.

Orbene, a tal proposito ci si chiede per quale motivo – se il fattore tempo è, senza dubbio, un elemento importante nell'ambito dello svolgimento delle attività economiche e produttive<sup>84</sup>, non sia stata prevista, in un'ottica di buon andamento ed efficienza della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la perentorietà dei termini già previsti per i diversi procedimenti ambientali (tra cui l'Autorizzazione Integrata Ambientale di cui agli articoli 29-*bis* e seguenti del Codice Ambiente), limitandosi invece ad accorciare ulteriormente le tempistiche in relazione alla VIA (con una riduzione dei tempi per gli enti e per i cittadini di esprimere le proprie valutazioni, con tutto ciò che ne consegue, anche in considerazione dei meccanismi di superamento dell'inerzia normativamente previsti).

## 5. La valutazione degli impatti delle misure anti-Coronavirus.

Se, come visto, le misure anti-Coronavirus sono state volte alla tutela del diritto alla salute, si è posta peraltro l'esigenza di valutare l'opportunità di investigare gli impatti delle predette misure dal punto di vista della salute, intesa anche in senso "olistico", e del criterio dell'equità. Infatti, come si è detto in precedenza, la gestione dei rischi ambientali e sanitari, richiede l'applicazione del principio di precauzione (temperato dal principio di proporzionalità), nonché di quanto necessario per raggiungere uno sviluppo che possa dirsi "sostenibile".

In altri termini, v'è da chiedersi quali siano gli impatti delle disposizioni anti-Coronavirus sul benessere della popolazione, quindi non tenendo esclusivamente in considerazione gli aspetti strettamente economici o di salute intesa come assenza di

---

MATTM), gli elementi informativi dell'intervento e quelli del sito, secondo le modalità di cui all'articolo 6, c. 9, del Codice Ambiente, finalizzati a stabilire se essi devono essere assoggettati a verifica di assoggettabilità a VIA, a VIA, ovvero non rientrano nelle categorie di cui ai commi 6 o 7 del medesimo articolo 6 del Codice Ambiente. Il MATTM comunica al proponente l'esito delle proprie valutazioni entro trenta giorni dalla data di presentazione della richiesta.

<sup>84</sup> In argomento, il parere del Consiglio di Stato n. 929 del 15 aprile 2016, sulla rilevanza del "fattore tempo", ha affermato che «tale fattore assume un ruolo centrale nel diritto amministrativo moderno, e si connette a principi fondamentali di rango costituzionale (quali l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., che vanno declinati 'in concreto' con una efficace scadenza temporale), ma anche sovranazionale (cfr. in particolare l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce al cittadino un diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate dall'amministrazione pubblica, oltre che con imparzialità ed equità, anche "entro un termine ragionevole"). Inoltre, il 'fattore-tempo' assume un "valore ordinamentale fondamentale" (cfr. già il parere dell'Adunanza Generale di questo Consiglio di Stato n. 141 del 1991) quale componente determinante per la vita e l'attività dei cittadini e delle imprese, per i quali l'incertezza o la lunghezza dei tempi amministrativi può costituire un costo che incide sulla libertà di iniziativa privata ex art. 41 Cost.».

malattia, al fine di comprendere i vantaggi e gli svantaggi delle predette disposizioni e di formulare raccomandazioni per un auspicato miglioramento delle stesse.

Peraltro, le indagini aventi ad oggetto le misure di contenimento si vanno ad inserire nell'ambito degli studi sulle disuguaglianze di salute (con ciò intendendosi, ad esempio, tassi sistematicamente più alti di malattia, disabilità, morte prematura tra le persone con livelli più bassi di istruzione, occupazione e reddito), che non hanno mancato peraltro di sottolineare come anche gli aspetti ambientali siano tra i determinanti della salute ed hanno analizzato le disuguaglianze ambientali<sup>85</sup>.

A tal proposito, è opportuno in questa sede dare atto di alcuni lavori esemplificativi sull'argomento.

Innanzitutto, nel nostro Paese si segnala che il Servizio di Epidemiologia dell'ASLTO3 della Regione Piemonte ha ritenuto necessario intraprendere una *Health Inequalities Impact Assessment* ("HIIA") delle misure anti-Covid<sup>86</sup>. In sostanza, lo scopo è quello di comprendere «i principali meccanismi attraverso i quali lo status socioeconomico può mediare l'impatto sulla salute dell'attuale epidemia di coronavirus», al fine di evitarli o contrastarli con l'attivazione di politiche ed azioni appropriate. Infatti, si ritiene plausibile che la convinzione circa la "democraticità" del virus e la presunta universalità delle misure di distanziamento non sia del tutto vera<sup>87</sup>. In generale, infatti, vi sono molteplici studi che confermano che vi è un'associazione tra lo status socioeconomico e l'insorgenza di patologie o eventi avversi; nonché «un diseguale impatto sociale ed economico degli effetti recessivi prodotti da shock severi per le capacità produttive, la spesa pubblica e la sostenibilità finanziaria come quello atteso in conseguenza della pandemia». Si vuole dunque comprendere se e come le fasce più svantaggiate e fragili della società "paghino un conto più caro" dell'epidemia da Coronavirus. Tra i meccanismi che sono stati identificati vi sono la differente esposizione al rischio di contagio e la maggiore vulnerabilità delle persone con meno risorse. Per quanto concerne gli effetti indiretti, si segnalano le conseguenze sulla salute innescate dalla riorganizzazione straordinaria del sistema sanitario, nonché, più in generale, dagli effetti provocati dalla sospensione delle attività economiche e produttive e dalla chiusura delle scuole.

<sup>85</sup> WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *Environmental health inequalities in Europe. Second assessment report*, Copenhagen, 2019.

<sup>86</sup> M. MARRA - G. COSTA, *Un health inequalities impact assessment (HIIA) della pandemia di COVID-19 e delle politiche di distanziamento sociale*, in *E&P Repository*, 14 aprile 2020.

<sup>87</sup> In tal senso, si vedano *ex multis*: EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL, *Guidance on the provision of support for medically and socially vulnerable populations in EU/EEA countries and the United Kingdom during the COVID-19 pandemic*, Stoccolma, 2020; P. ALSTON, *The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, 2 luglio 2020; MISTRA CENTER FOR SUSTAINABLE MARKETS (MISUM), *Sustainability, COVID-19 and staying focused on the longer term. A pandemic that strikes unequally and can prevent sustainability investments*, Stoccolma, 2020.

A tal proposito, inoltre, si segnala che è stato anche avviato un progetto dall'OMS avente ad oggetto l'impatto del Covid-19 sui gruppi vulnerabili<sup>88</sup>.

Fuori dal nostro Paese, molto interessanti sono gli studi realizzati in Galles ed in Scozia.

Per quanto concerne il Galles, *Public Health Wales* ha redatto un *executive summary* in relazione allo studio degli impatti, negativi e positivi, delle misure di *lockdown* ("Staying at home and Social Distancing Policy") adottate in Galles il 23 marzo 2020 (tra cui il distanziamento sociale)<sup>89</sup>. Per studiare i predetti impatti è stata svolta una *Health Impact Assessment* – "HIA" (ossia la "Valutazione di Impatto sulla Salute"). Tra i determinanti che sono stati considerati vi sono l'economia, l'educazione, l'infanzia, l'ambiente ed i trasporti. Tra gli impatti positivi che le predette misure hanno avuto si registrano quelli sull'ambiente, la possibilità di conciliare lavoro e famiglia con l'*home working*, una maggiore propensione all'attività fisica. Tra gli impatti negativi, un aggravamento delle problematiche di salute mentale (soprattutto per determinate categorie di popolazione), esiti peggiori del contagio per alcune minoranze. La HIA ha altresì identificato una serie di opportunità per promuovere e proteggere la salute ed il benessere della popolazione, tra cui: un maggior utilizzo dell'*home working* e la promozione di un modello economico di sviluppo sostenibile. Lo studio conclude che certe categorie di popolazione (come le donne, i soggetti a basso reddito, certi lavoratori ed i bambini sono stati impattati negativamente). Molti degli impatti probabilmente aumenteranno le disuguaglianze di salute e sociali. E' necessario pertanto un monitoraggio per comprendere meglio questi impatti nel lungo termine e per orientare le future decisioni. Infine, la risposta al (e la ripresa dal) Covid-19 richiedono un approccio integrato alla salute ed al benessere della popolazione, alle disuguaglianze di salute, allo sviluppo sostenibile, alla ripresa economica ed al cambiamento climatico.

In Scozia, lo *Scottish Health and Inequality Impact Assessment Network* (SHIAN) ha applicato una HIA rapida (qualitativa) per comprendere gli impatti delle misure di distanziamento sociale<sup>90</sup>, identificando innanzitutto alcune categorie di popolazione più vulnerabili (come ad esempio anziani, donne, bambini, soggetti a basso reddito,

<sup>88</sup> Maggiori informazioni sono rinvenibili all'indirizzo <https://www.disuguaglianzedisalute.it/civ/>.

<sup>89</sup> L. GREEN - L. MORGAN - S. AZAM - L. EVANS - L. PARRY-WILLIAMS - L. PETCHEY - M. A. BELLIS, *A Health Impact Assessment of the 'Staying at Home and Social Distancing Policy' in Wales in response to the COVID-19 pandemic. Executive Summary*, Cardiff, 2020. In argomento, si veda anche L. GREEN - S. WOOD - M. A. BELLIS, *Rising to the triple challenge of covid-19, Brexit, and climate change*, in *BMJ* 2020;370:m2798.

<sup>90</sup> Si veda M. DOUGLAS - S. V. KATIKIREDDI - M. TAULBUT - M. MCKEE - G. MCCARTNEY, *Health Impacts of physical distancing measures in Scotland. Rapid Health Impact Assessment*, all'indirizzo [https://www.scotphn.net/wp-content/uploads/2015/11/HIA\\_social\\_distancing-LONG-VERSION-final.pdf](https://www.scotphn.net/wp-content/uploads/2015/11/HIA_social_distancing-LONG-VERSION-final.pdf). In argomento, si veda altresì M. DOUGLAS - S. V. KATIKIREDDI - M. TAULBUT - M. MCKEE - G. MCCARTNEY, *Mitigating the wider health effects of covid-19 pandemic response*, in *BMJ* 2020;369:m1557.

etc). Sono stati poi identificati numerosi meccanismi attraverso cui si possono verificare gli impatti sulla salute: impatti dal punto di vista economico, isolamento sociale, interruzione dei servizi essenziali e scolastici, trasporti etc. In modo simile rispetto ai risultati raggiunti in Galles, lo studio sottolinea come gli impatti siano sofferti in misura maggiore da alcune categorie di popolazione rispetto ad altre; vengono dunque formulate alcune raccomandazioni (tra cui la necessità di proteggere le persone vulnerabili e salvaguardare i servizi essenziali e scolastici).

## 6. Prime considerazioni conclusive.

Come ormai noto, l'emergenza Coronavirus ha determinato una notevole espansione della tutela della salute (intesa solo come assenza di malattia) a scapito di altre libertà.

Per quanto concerne l'ambiente, in aggiunta agli interventi di carattere provvisorio ed emergenziale adottati che si è menzionato<sup>91</sup> ed agli studi scientifici aventi ad oggetto, ad esempio, il rapporto tra inquinamento atmosferico elevato e suscettibilità delle popolazioni all'infezione<sup>92</sup>, si è affermata l'esigenza di "semplificazione" per la ripresa dalle conseguenze del Covid-19.

E allora, se dalle conseguenze del Covid-19 occorre riprendersi, quanto mai opportuna risulta anche una valutazione degli impatti che le misure adottate hanno avuto sulla salute (con un'ampia gamma dei determinanti della stessa) della popolazione.

<sup>91</sup> Vi è anche chi sostiene che «economia circolare, finanza sostenibile e PMI saranno, quindi, tra i protagonisti della ripresa economica dopo l'emergenza del coronavirus»: così T. RONCHETTI - M. MEDUGNO, *Ripresa post Covid-19 all'insegna della circolarità: le proposte del settore del recupero e riciclo carta e cartoni*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2020 n. 6, pp. 497 ss..

<sup>92</sup> Di cui dà atto nella proposta di relazione *Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti* di cui in nota 67. La predetta relazione afferma altresì che «ora si pone il tema di avviare la ricerca scientifica, l'elaborazione tecnologica e l'innovazione organizzativa delle imprese e della pubblica amministrazione verso soluzioni che portino alla riduzione della produzione di rifiuti e più in generale a investimenti sulla tutela dell'ambiente e sulla sostenibilità ambientale. Un insieme di processi che nel campo della tutela dell'ambiente e della regolazione ambientalmente sostenibile delle attività antropiche deve essere accompagnato, ben più di quanto non sia stato fatto nella fase dell'emergenza che è stata sin qui gestita, da iniziative normative di livello primario, secondario e di quadro, connotate da capacità di visione strategica» (pp. 139-140). Inoltre, «l'adequazione della produzione normativa andrà misurata sulla capacità di integrazione, tecnicamente e giuridicamente elevata, tra norme statali primarie, norme statali secondarie, normativa regionale» (p. 141) e «le norme derogatorie statali e le ordinanze derogatorie regionali dovranno essere superate; l'emergenza epidemiologica ha amplificato la diffusa richiesta di semplificazione, anche in materia di regolazione ambientale: l'accoglimento di istanze in tal senso che dovesse riguardare i procedimenti amministrativi dovrà essere ponderata e compensata da una adeguata pianificazione di controlli; i quali peraltro dovranno essere coordinati, tra agenzie di controllo ambientale, di controllo sanitario, polizie giudiziarie ordinarie e specializzate, per non gravare con "controlli su controlli" bensì razionalizzare l'intervento pubblico» (pp. 141-142).

Inoltre, si è sottolineato come la ripresa dal Covid-19 possa essere strettamente connessa alle prospettive di riforme per la *green economy* innescate dalla nuova programmazione europea di aiuti per fronteggiare l'emergenza pandemica<sup>93</sup>. Peraltro, si è altresì affermato che «gli interventi pubblici durante la pandemia del 2020 restano caratterizzati dall'emergenza, sono dedicati alle maggiori spese sanitarie, alle misure di sostegno sociale ai redditi colpiti, alla cassa integrazione e ai sussidi per tenere a galla le imprese, senza alcun particolare indirizzo green. Per poter valutare se vi sarà un indirizzo green effettivo della ripresa economica occorrerà attendere che, con la diffusione di vaccini efficaci, l'emergenza sanitaria sia stata superata e si vada oltre la distribuzione di sussidi e le spese sanitarie di emergenza. Perché ciò accada si arriverà al 2021, più la seconda parte che la prima. La nostra convinzione è che la transizione alla neutralità climatica, all'uscita dalla pandemia, possa avere un'accelerazione e che questa accelerazione potrebbe trascinare un vero e proprio Green Deal e aprire una nuova fase di sviluppo per la *green economy*»<sup>94</sup>. Né, dunque, ci si può ritenere soddisfatti per il semplice aumento degli acquisti di biciclette, incentivato dai provvedimenti anti-Covid<sup>95</sup>.

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<sup>96</sup>. A fronte di quanto emerso, le presenti conclusioni non hanno la pretesa di concludere, bensì di sollevare un interrogativo, che possa auspicabilmente costituire un utile spunto di riflessione.

Vero è che una certa complessità, per quanto concerne l'ambiente, è irriducibile, per la sua natura stessa. Tuttavia, ci si domanda se non sia tempo di (ri)pensare alla sistematizzazione della materia ambiente (e delle correlate competenze), a partire dalla sua concettualizzazione, da un lato in una più salda connessione al concetto olistico di salute e, dall'altro, con un approccio più ecologico, nonché integrato e sistemico alle diverse crisi in atto<sup>97</sup>, muovendosi nel solco di quanto richiesto per

<sup>93</sup> Il riferimento è in particolare al *Next Generation EU*, «concepito per rispondere alla crisi COVID-19 e alle sfide poste dalle transizioni verde e digitale», su cui si veda all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/09/covid-19-council-agrees-its-position-on-the-recovery-and-resilience-facility/>. Si veda anche l'indirizzo [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) e la dichiarazione della Presidentessa della Commissione Europea Ursula von der Leyen all'indirizzo <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2020/the-covid-19-recovery-needs-a-green-social-digitally-skilled-europe>.

<sup>94</sup> E. RONCHI (a cura di), *Relazione sullo stato della Green Economy*, Roma, ottobre 2020.

<sup>95</sup> Si veda l'articolo 229 del Decreto Rilancio.

<sup>96</sup> Come visto al Paragrafo 1.

<sup>97</sup> In argomento, M. MONTINI, *The double failure of environmental regulation and deregulation and the need for ecological law. C-EENRG Working Papers*, 2016-6, Cambridge, 2016, all'indirizzo <https://www.ceenrg.lanedecon.cam.ac.uk/working-paper-files/wp10>.

addivenire ad uno sviluppo che possa dirsi davvero sostenibile. Occorre infatti ricordare che, anche in tempo di crisi sanitaria, è necessario evitare interventi compartimentati che rischiano, come già ampiamente dimostrato in altri casi<sup>98</sup>, di nuocere ad altri aspetti, ottenendo risultati opposti a quelli auspicati<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Si pensi alle problematiche poste dai biocarburanti, attraverso ad esempio la modifica dell'utilizzo delle terre. In argomento si vedano: A. FINCO (a cura di), *Biofuels economy and policy*, Milano, 2012; A. GORIA, *Le biomasse e la sfida climatica: nutrizione ed energia in conflitto?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2015, supplemento al n. 7, pp. 49-54; J. ZIEGLER, *The Right to Food, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, UN Doc. A/62/289, 2007.

<sup>99</sup> Le interconnessioni tra i diversi aspetti sono sottolineate anche all'indirizzo <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/making-the-green-recovery-work-for-jobs-income-and-growth-a505f3e7/>.