

Gli effetti del lockdown sull'ambiente: adottiamo una nuova prospettiva?

di

Francesca Niola*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La riespansione della natura - 3. I cambiamenti climatici: ragione o sentimento? - 4. La disciplina dell'ambiente in Italia durante il periodo di pandemia - 5. Conclusioni

1. Premessa

In occasione della emergenza Covid-19, il *leit motiv* dell'individualismo a tutti i costi che ha accompagnato la crescita e la nascita delle generazioni viventi si è confrontato con qualcosa di più grande: la collettività, gli spazi naturali ed urbani vissuti finora con sufficienza e superficiale indifferenza quali elementi accidentali, scontati ma dovuti nella vita di ciascuno.

Eppure, proprio da questi vengono gli stimoli più interessanti per superare la crisi, oggi che i segnali di allerta sembrano volgere verso il basso e incoraggiano a riflettere ancora sulla dialettica tra doveri e diritti, sul bilanciamento tra questi.

La gestione dell'emergenza *iure proprio* altro non è una risposta giuridica precisa e circostanziata ad una esigenza fattuale urgente e improvvisa che, per la sua straordinarietà, "si stacca" dalla quotidiana e ordinaria amministrazione del vivere civile e dal panorama stabile delle regole fisse. L'emergenza fa con l'ordinamento ciò che i satelliti fanno con i corpi celesti. Essa resta attratta al sistema di garanzie tipiche del nostro ordinamento democratico grazie all'operare di principi e norme costituzionali che ne costituiscono il fondamento e ne definiscono la "risonanza orbitale".

Così, la risoluzione di qualsiasi crisi passa attraverso la riaggregazione dell'elemento straordinario nella prospettiva solidaristica che pervade il nostro ordinamento.

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico nell'Università *Sapienza* di Roma. Il presente lavoro (consegnato per la pubblicazione il 27.07.2020) è destinato al volume *Dialoghi in emergenza*, a cura dell'autrice e di M. Tuozzo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

La solidarietà è stata spesso reclamata dal basso o declamata a suon di musica dalle finestre e dai balconi di tutt'Italia nei primi giorni di *lockdown* o ancora sospinta dalla reazione della cittadinanza ai provvedimenti necessariamente restrittivi delle libertà costituzionali e dei diritti sociali che ad essa rispondono.

Tali provvedimenti sono teleologicamente orientati alla tutela della salute, tuttavia, la riflessione intorno agli effetti dell'emergenza Covid-19 ruota intorno alla dimensione non più solo individuale, ma soprattutto collettiva del diritto in parola, ex art 32 Cost, in virtù proprio del suo rapporto ontologico con il principio di solidarietà.

A tal proposito risulta utile focalizzare l'attenzione sul punto e allargare lo sguardo alla relazione tra diritto alla salute e tutela dell'ambiente¹, quale sostrato naturale della cittadinanza, e interrogarsi circa le conseguenze giuridiche che i provvedimenti emergenziali hanno prodotto su di esso.

Non è facile argomentare in tal senso, poiché gli effetti dell'emergenza sull'ambiente non sono stati immediati, tuttavia il regime straordinario ha scavato in modo profondo nei confini della materia spingendo ad una riflessione a tutto campo.

Innanzitutto, si notano due circostanze reciprocamente contrastanti: da un lato, la progressiva riespansione della natura sugli spazi "civilizzati" e dall'altro la definizione di un regime derogatorio del ciclo dei rifiuti insieme alla sospensione degli atti di indirizzo a tutela dell'ambiente posti in essere sin ora.

¹ Le spinte comunitarie e l'evoluzione di una nuova concezione delle posizioni giuridiche di vantaggio e delle relative pretese di giustiziabilità hanno prodotto la progressiva formazione di diritti di cd. quarta generazione quali, tra gli altri, il diritto ad un ambiente salubre. È però da rilevare che il combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. si sia risolto in una solo potenziale istanza individuale se non addirittura in una mera «aspettativa». Secondo la dottrina autorevole, F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 53, il diritto all'ambiente salubre si sviluppa in contrapposizione alla denegata possibilità di appellarsi in via diretta a un diritto all'ambiente. Per l'orientamento maggioritario esso «rientra nel novero di aspettative e bisogni naturalmente correlati con il diritto alla salute, cui la Costituzione formale non dedica alcuna espressa menzione». Così, R. FERRARA, voce Salute (diritto alla) in *Digesto IV ed. Discipline pubblicistiche*, XIII, Utet, Torino, 1997, 531, per approfondimenti G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo" diritto o espediente tecnico* in *Amb. dir.*, Firenze, 1999,

Ciò fa quindi trasparire il nucleo fondamentale del problema: come si avrà modo di approfondire, se si ritiene che la tutela ambientale sia un mero presupposto statico rispetto al diritto alla salute, il diritto ad un ambiente salubre rischia di diventare un semplice diritto al "benessere".

Dall'osservazione di questi due fenomeni è automatico porre il problema del rapporto tra precauzionalità e proporzionalità delle misure emergenziali rispetto alla tutela dei diritti e verificarne in concreto gli effetti.

2. *La riespansione della natura*

Sotto il primo aspetto lampeggia ancora negli occhi di ciascuno l'immagine dei mari e delle coste italiane limpide e vestite di colori vividi e naturali o ancora le fotografie di esemplari animali che scorrazzano nei centri abitati. Ciò non è irrilevante per il diritto.

A voler affrontare il tema attraverso una prospettiva classica si dovrebbe prendere posizione all'interno della dialettica tra posizioni antropocentriche ed ecocentriche. Secondo la concezione antropocentrica, l'uomo è un «un essere superiore dotato di ragione e chiamato a dominare ed appropriarsi della natura, che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come "risorsa" di produzione, consumo e di riproduzione della specie umana²». In questa prospettiva, dunque, l'ambiente altro non è che un insieme di condizioni naturali volte ad assicurare la sopravvivenza della specie umana. Diversamente la concezione ecocentrica, abiurando l'idea patrimonialistica che l'ambiente costituisca una mera "risorsa" destinata a soddisfare le esigenze dell'uomo, ne riconosce e promuove rango di valore autonomo, superiore al singolo individuo. Dal punto di vista strettamente giuridico l'adesione all'una o all'altra di tali teorie spinge l'interprete a orientare la sua attenzione.

Utilizzando una efficace espressione di autorevolissima dottrina³ che distingue i «beni finali» (cui si rivolge effettivamente e direttamente la norma penale che ne colpisce l'offesa, i quali costituiscono di conseguenza i parametri assorbenti di essa) e i «beni strumentali» (quei beni che invece costituiscono lo scopo della norma, l'oggetto giuridico da essa tutelato), se si sostenesse la tesi ecocentrica l'ambiente sarebbe assimilato ad un bene finale. Diversamente, aderendo alla tesi antropocentrica si galvanizzerebbe l'ambiente quale "bene strumentale" finalizzato alla protezione del benessere e della salute dell'uomo.

C'è bisogno di guardare al di fuori di tale dicotomia.

² J. LUTHER *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente: profili tedeschi ed italiani* in *Pol. dir.*, 1989, 675.

³ A. FIORELLA, *Reato in generale*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè Milano 1987, 791

Il limite di queste teorie è spesso rappresentato dalla velocità con cui si evolvono le norme in materia ambientale e, in particolare, dalla loro frammentazione. La difficoltà di definire giuridicamente l'ambiente non consente infatti di ponderare in modo equilibrato ed efficace il rapporto di questo con l'uomo all'interno di un sistema ordinamentale che, come si vedrà più avanti, attrae i principi ambientali in posizione interlocutoria all'interno della dialettica dei procedimenti amministrativi e del bilanciamento in concreto delle posizioni soggettive.

Questo che rappresenta, alla fine dei conti, il vero problema della materia ambientale ha visto nella circostanza dell'emergenza Covid-19 il proprio banco di prova.

La progressiva riespansione della natura sugli spazi antropizzati porta a riflettere su un elemento affine a quello di ambiente: l'ecosistema.

Oggi, infatti, sembra opportuno rispondere positivamente alla domanda se l'ecosistema, di cui al 117 Cost. comma secondo lett. s, possa essere considerato il concetto «afferrabile» di ambiente.

La disciplina costituzionale affianca tali concetti, ma li tiene distinti legandoli in una congiunzione verbale che tradisce un rapporto strumentale, una traduzione in concreto della esigenza di guardare alla materia ambientale non più solo come risorsa naturale ma come panorama complesso e al contempo unitario.

Questo aspetto è stato problematizzato dalla dottrina pubblicistica e a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale che ha abbandonato l'idea dell'ambiente come bene immateriale e ne ha indicato una interpretazione quale «bene della vita, materiale e articolato, la cui disciplina comprenda anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti». Esse si concretano nella simbiosi di elementi naturali e statici ed elementi artificiali e dinamici (ovvero l'intervento umano). Se questa visione può sembrare in apparenza scontata, a ben vedere rileva in modo preminente poiché proprio nello spazio tra detti elementi si è incuneata la gestione emergenziale della pandemia: essa ha toccato il rapporto individuo – ambiente nella reciproca relazione sistemica portandola alla luce e mostrando la sua inscindibilità. Ha rotto il legame intrinseco, rilevante per il diritto, tra i soggetti del rapporto mostrando come l'intervento umano non sia avulso né dal godimento né dalla gestione delle risorse naturali.

L'ecosistema è la forma afferrabile⁴ di ambiente che qualifica l'opera dell'uomo come parte fondamentale della relazione simbiotica con l'ambiente.

Sotto l'aspetto relativo alla sfera puramente individuale e immediata della persona, l'emersione della situazione emergenziale ha posto in evidenza la necessità di comparare in particolare la libertà di circolazione con il godimento delle risorse naturali: l'invito, prima, e la prescrizione normativa, poi, a rimanere nelle proprie abitazioni sembra infatti aver influito su entrambi i versanti qualificando la necessità di frequentare gli spazi verdi, i parchi e in generale l'ambiente naturale come una vera e propria istanza rilevante per il diritto.

Si legge nell'art 16 Cost che libertà di circolazione è il diritto appartenente ad ogni singolo cittadino di soggiornare e circolare in tutto il territorio nazionale; è un diritto individuale che trova allocazione, all'interno delle disposizioni costituzionali, tra la libertà e la sicurezza della corrispondenza (art 15 Cost) e il diritto di riunione (art 17 Cost), quasi a volerla intendere come collegamento logico e necessario tra la sfera intima e individuale del singolo (artt. 13-15 Cost) e la sfera collettiva, delle relazioni con altri soggetti (artt. 17-21 Cost).

A differenza di questa la tutela dell'ambiente, nella concezione evoluta che la giurisprudenza ha offerto dell'art. 9 Cost, trova nella "Repubblica" e non più nel singolo individuo il soggetto destinatario, titolare e al contempo responsabile. Si tratta di un principio fondamentale e imm modificabile della Costituzione, che possiede

⁴ Il rapporto tra governo del territorio ed ecosistema si traduce nella necessità di disciplinare la Biodiversità; esso è al centro di un'indagine promossa nell'ambito di una collaborazione tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione Protezione Natura e il WWF Italia, che ha dato vita al progetto «*Verso la Strategia Nazionale per la Biodiversità: i contributi della Conservazione Ecoregionale*». Si legge nell'introduzione del documento promotore che «l'approccio ecosistemico alla pianificazione ambientale e territoriale rappresenta una modalità rinnovata di indagine territoriale, d'interpretazione fenomenologia e di allestimento di scenari di pianificazione che raccoglie l'eredità di impostazioni maturate nell'ambito dell'ecologia del paesaggio, dell'ecologia vegetale, della fitosociologia, della biologia della conservazione e della pianificazione territoriale che negli ultimi venti anni hanno assorbito le energie di molti ricercatori in diverse sedi di studio. Il risultato più evidente di questo straordinario sforzo d'integrazione culturale, scientifica e professionale è quello di porre al centro della pianificazione la biodiversità e il paesaggio come risultato dell'evoluzione ed integrazione del "progetto della natura" con i cambiamenti imposti dalle attività umane sul territorio in termini strutturali e funzionali. In questo contesto vengono individuati ambiti omogenei dal punto di vista ecologico, le Eco regioni, che costituiscono il riferimento per la pianificazione paesaggistica e territoriale a diverse scale».

un'imputazione plurale, indifferenziata, collettiva, la quale a sua volta, si traduce nell'istanza in capo al singolo di godimento e gestione dell'ambiente.

Per questo motivo sorge spontanea l'esigenza di avvicinare tali disposizioni in apparenza non confrontabili, ponendosi un interrogativo forse retorico: in che cosa consiste la nozione di "Repubblica"? Essa è anche il singolo cittadino che è responsabile della tutela dell'ambiente e ne gode necessariamente circolando liberamente all'interno del territorio nazionale.

Una dottrina non recentissima ha descritto questo segmento con la affascinante espressione del «diritto alla strada»⁵, tuttavia la questione va ben oltre la mera impollinazione della libertà di circolazione con il godimento della natura. L'emergenza è stata l'occasione di combinazione effettiva di questi due regimi di tutela poiché ha fatto emergere sia la natura sociale del diritto all'ambiente e sia il ruolo fondamentale che il singolo ricopre all'interno dell'ecosistema, quale suo elemento minimo ed irrinunciabile⁶.

Da ciò consegue che non è più possibile pensare all'ambiente come mero oggetto dell'intervento umano, ma esso va costruito come vero e proprio diritto sociale che implica, da un lato, l'azione riequilibrativa dello Stato-apparato rispetto agli «ostacoli di ordine economico e sociale» che limitino il pieno svolgimento della personalità umana e, dall'altro, la responsabilità del cittadino a operare positivamente per la tutela e il governo dell'ambiente non più nel senso dello sfruttamento sfrenato delle risorse per fini lucrativi, ma verso canoni di sviluppo sostenibile.

Così, il richiamo al binomio libertà di circolazione – diritto all'ambiente consente di guardare al tema degli effetti del regime emergenziale su di esso in una diversa prospettiva: la nuova chiave di lettura è il ruolo dell'uomo all'interno dell'ambiente. Se questi viene "rimosso" dal contesto ambientale, per ragioni straordinarie, ecco che non può più goderne, non può più governarlo e persino sfruttarne le risorse.

⁵ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro.it*, 1984, 5[^], 159.

⁶ Ciò vale anche se, per un attimo, si guarda oltre i confini nazionali, al diritto europeo che ha unito sempre maggiormente la libertà di movimento delle persone e la tutela dei diritti sociali, ponendo, per il godimento di essi, condizioni di uguaglianza tra i cittadini degli Stati attraverso un complesso meccanismo di coordinamento dei sistemi di *welfare*.

La naturale conseguenza di tale affermazione è riconoscere che non si possa configurare né l'esistenza, né l'esercizio di un diritto dominicale da parte dell'uomo sull'ambiente, ma che si possa realmente approdare all'idea finalistica di ambiente come «bene comune». A ben vedere tale attributo definitorio non contrasta con la definizione data precedentemente del diritto all'ambiente come diritto sociale, bensì vi si sovrappone.

La caratteristica fondamentale del bene comune consiste, infatti, nell'essere equidistante dai concetti di proprietà pubblica e privata: un noto esponente della dottrina che ne teorizza l'esistenza afferma che «nella prospettiva dei beni comuni è indifferente che il titolo di proprietà sia in ultima analisi pubblico o privato, di un'azienda o di un comune; l'importante è che lo spazio promuova un'attività collettiva generativa e non sia gestito in base a un modello di esclusione, estrattivo, interessato solo ai profitti e alla rendita⁷». Qualificare un bene come «comune» non vuol dire sottrarlo all'esercizio di un diritto a imputazione individuale⁸, ma vuol dire volgerlo a funzione di pubblica e collettiva utilità, affidandolo non più solo alla gestione del singolo soggetto ma a sistemi di condivisione del potere e della responsabilità del suo esercizio.

Come si leghi tale considerazione alla gestione emergenziale è presto detto: l'emergenza è stata il reagente intorno al quale immaginare finalmente di poter costruire una formula stabile del rapporto uomo – ambiente cui giungere, ancora una volta, attraverso percorsi nuovi, seppur tortuosi e non sempre lineari, poiché ancora si sconta l'idea comoda che l'ambiente sia un elemento perpetuo, in grado di incassare qualsiasi colpo inferto dalle ragioni lucrative dell'uomo. Non è così: oggi, forse, la

⁷ U. MATTEI - F. CAPRA, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca edizioni, Sansepolcro, 2017, 183

⁸ Gli esempi sono i più vari: si pensi, ad esempio, alla comunicazione sul web, in cui l'esercizio del diritto del singolo a manifestare il proprio pensiero si esaurisce (oltre le conseguenze patologiche) al momento stesso della sua realizzazione, occupando uno spazio infinitesimale nel grande spazio comune della rete. Sul tema, una prospettiva particolare è offerta G. DE MINICO, *Libertà digitali, luci e ombre*, Giappichelli, Torino, 2018. Ancora si potrebbe argomentare rispetto al tema della riconversione degli spazi abbandonati o inutilizzati perché hanno esaurito la funzione originaria (vecchie stazioni ferroviarie, teatri, centri amministrativi...) e che vengono destinati a uso collettivo e sociale, la cui titolarità non sempre e non solo appartiene al potere pubblico (in primis, si ricorda l'esperienza del Teatro Valle a Roma o dell'Asilo Filangieri, nel cuore di Napoli).

comunità politica si sta aprendo (fosse solo per ragioni propagandistiche) a una nuova consapevolezza dell'ecologia.

3. *I cambiamenti climatici: ragione o sentimento?*

Non sfugge a quest'analisi il plurideclamato allarme lanciato contro i cambiamenti climatici: problema relevantissimo e concettualmente complesso, già solo per la distinzione, in termini giuridici, della nozione di clima da quella di ambiente. Tali nozioni sono però legate da uno stretto legame logico-consequenziale che fa del primo un elemento autonomo ma influenzato dal cambiamento del secondo, sciaguratamente troppo spesso in senso peggiorativo.

Per questo si ritiene dover approfondire il legame tra pandemia e cambiamento climatico, portando per un attimo l'analisi al di fuori dell'area rigorosamente interessata dagli effetti del *lockdown* sul territorio nazionale: questo regime è stato "troppo breve" per poter determinare un risultato visibile su un processo radicato nel tempo, quale appunto il cambiamento climatico, il quale affonda radici tanto nella continua opera di sfruttamento dell'ambiente da parte dell'uomo, quanto nella naturale evoluzione.

Per questo motivo è bene guardare al tema invertendo la prospettiva: non chiedendosi cioè quali siano stati gli effetti dell'emergenza su di esso, ma ipotizzando che proprio il cambiamento climatico sia stato occasione di propagazione del virus *SARS-Cov-2* fino a fargli raggiungere estensione mondiale⁹.

Come da metodo scientifico, tutte le ipotesi necessitano di dimostrazioni: un argomento a supporto di tale tesi è offerto dal rapporto del WWF intitolato *Pandemie, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi*. La maggiore associazione internazionale ambientalista annovera tra le cause di diffusione della malattia il commercio e il consumo di specie faunistiche selvatiche, la deforestazione e l'erosione degli *habitat* naturali «correlati alla trasferimento di malattie zoonotiche e trasmissibili»; ciò è visibile in particolare in Paesi ad alto tasso di povertà ove capita anche che l'intervento umanitario si scontri con difficoltà sanitarie e esigenze di

⁹ L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato che il «focolaio internazionale di infezione da nuovo coronavirus SARS-CoV-2 può essere considerato una pandemia».

protezione della salute umana insieme alla lotta alla fame. Tra le cause antropiche di espansione del virus, è stato indicato anche l'emissione di sostanze nocive nell'aria, il cui livello raggiunge spesso (anche nei confini nazionali) dimensioni notevoli e pericolose e che sembra costituiscano un efficace vettore per il trasporto e la proliferazione delle infezioni virali.

Secondo uno studio trasversale¹⁰ elaborato da figure provenienti dal mondo della medicina e delle ccdd. "scienze dure" l'elemento più pericoloso sarebbe il particolato atmosferico «costituito da particelle solide e/o liquide in grado di rimanere in atmosfera anche per ore, giorni o settimane, e che possono diffondere ed essere trasportate anche per lunghe distanze»; esso funziona da *carrier*, cioè da vettore incontrollabile secondo il nostro modello di sviluppo e difficilmente controvertibile nel breve periodo.

A tali studi evocativi di un rapporto di consequenzialità tra pandemia e cambiamenti climatici ha risposto l'Organizzazione Mondiale della Sanità sottolineando la necessità di circoscrivere tale relazione non essendo ancora possibile affermare definitivamente il legame tra essi¹¹; in particolare l'Oms ha posto l'attenzione sui cambiamenti climatici quali fattori indiretti della pandemia, sottolineando in particolare come un modello di sviluppo teso allo sfruttamento delle risorse naturali crei, tra gli abitanti del mondo, notevoli disparità di accesso ad esse creando progressivamente nuove emergenze (si pensi alla scarsità di acqua, bene primario e comune).

¹⁰ L. SETTI - F. PASSARINI (*et alios*), *Relazione circa l'effetto dell'inquinamento da particolato atmosferico e la diffusione di virus nella popolazione*, Position Paper, SIMA – Società italiana di medicina ambientale, 2020: lo studio fonda le sue conclusioni a partire dall'analisi microbica dell'atmosfera presente in alcune zone d'Italia (in particolare Lombardia ed Emilia Romagna) e dal riscontro di tracce del virus all'interno dello spazio aereo di riferimento.

¹¹ L'OMS nega ad esempio che meteo e clima siano stati fattori determinati nella propagazione del virus non essendoci prove specifiche al momento e verificando che la malattia Covid-19 è stata trasmessa in tutte le aree del mondo a prescindere dalla identificazione di una fascia climatica specifica; v. *Situation report – 80 Coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, 9 April 2020, www.who.int. *Contra*, a dimostrazione di un dibattito scientifico apertissimo sul tema, si segnala uno studio che porta a conseguenze divergenti effettuato da ricercatori dell'Università del Maryland, i quali constatano invece l'esistenza di una "cintura climatica" del virus che percorrerebbe la fascia settentrionale dell'emisfero ed in particolare proprio i paralleli che disegnano la Regione Lombardia e il Nord degli USA. *Temperature, Humidity and Latitude Analysis to Predict Potential Spread and Seasonality for COVID-19* (a cura di M. M. Sajadi e P. Habibzadeh), University of Maryland School of Medicine, Baltimora, 2020.

L'analisi di tali circostanze, seppur brevemente descritte, porta a ragionare concretamente circa il tema dei cambiamenti climatici: essi costituiscono un problema che pone il mondo scientifico dinanzi alla necessità di doversi stringere in un dialogo *tra* le scienze¹², le cui risultanze devono essere tradotte in decisioni politiche di mutamento o di mantenimento dello *status quo*. Purtroppo, da un punto di vista sia nazionale sia internazionale, si assiste a passi molto timidi verso la reale traduzione in azioni concrete e prescrittive in contrasto allo sfruttamento della natura.

Come si può notare dalla pluralità di posizioni che progressivamente emergono nel dibattito scientifico, non esiste una ricostruzione univoca del cambiamento climatico poiché questo risulta dalla sintesi di una serie plurima di concause (artificiali e naturali) spingono a pensare allo sviluppo ambientale nel senso della sostenibilità. Per tale ragione le sollecitazioni scientifiche sembrano condurre verso l'esigenza di guardare nuovamente all'ecosistema, nel senso in precedenza indicato, quale oggetto composito delle decisioni politiche¹³: la tutela dell'ambiente è stata declinata più attraverso proclami e dichiarazioni di sistema che realmente affrontata nella sua veste di diritto sociale. Dal lato del diritto, il richiamo ai cambiamenti climatici appare un'incognita metagiuridica che richiede invece una risposta giuridica in grado di conferire prescrittività alle norme ambientali. Eppure esiste un elemento in grado di tradurre la tutela giuridica dell'ambiente in chiave di concreta istanza verso lo Stato e la stessa cittadinanza, questo è il territorio; l'emergenza Covid-19 ha dimostrato empiricamente che la tutela della salute non può essere scissa da quella del territorio né per ragioni economiche (si pensi al grande e doloroso tema della povertà, delle migrazioni ambientali, della mancanza di accesso ai beni naturali primari come l'acqua) né per ragioni geografiche.

¹² Questo dialogo porta il giurista all'attività che gli è più propria: l'interpretazione. Essa non può ritornare ciclicamente alla lettera della norma, ma aprirsi al confronto dialettico alla ricerca della ragionevolezza, di un ideale di giustizia che travalica la solitudine dell'individuo. Sembrano "marchiate a fuoco" le parole di Salvatore Prisco «"Inter-pretare" è appunto traghettare senso "tra" materiali del passato ed esigenze odierne, tra sistema precettivo consolidato e fluidità dell'esperienza» S. PRISCO "Rigore è quando arbitro fischia"? Spunti di 'ragionevole' scetticismo su legislatore, Corti e interpretazione in *Studi in onore di Augusto Cerri*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 649

¹³ Il 29 maggio 2020 l'Ufficio di presidenza della Conferenza delle Parti dell'UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) ha annunciato il rinvio della prossima Conferenza per il clima – Cop26 a Novembre 2021 (1 - 12) a Glasgow, d'accordo con i Paesi aderenti.

Per tale motivo è utile chiedersi se e quanto il regime restrittivo emergenziale abbia inciso sulla gestione del territorio all'interno dei confini nazionali.

Se così fosse, si riuscirebbe ad analizzare in modo più preciso uno degli effetti che sembra essere conseguito al *lockdown*: la deroga al regime ordinario del ciclo dei rifiuti.

4. *La disciplina dell'ambiente in Italia durante il periodo di pandemia.*

Con circolare datata 30 Marzo 2020 n. 222276 il Ministero dell'Ambiente ha inviato delle indicazioni alle Regioni e agli Enti locali consentendo loro di derogare al regime ordinario del ciclo dei rifiuti mediante atti eccezionali, quali le ordinanze ex art. 191 Cod. amb., al fine di «per disciplinare forme speciali di gestione dei rifiuti sul proprio territorio». Questa circolare è l'unica ancora da cui è possibile ricavare quei "minimi" effetti che l'emergenza sanitaria ha prodotto sull'ambiente.

Prima di analizzare il contenuto di tale atto di «direzione burocratica¹⁴» è opportuno precisare che esso consegue a una serie di interventi amministrativi e normativi precedenti che ne costituiscono il fondamento legale, oltre che motivazionale.

Il primo è stato il *Rapporto* dell'Istituto Superiore di Sanità n. 19 del 12 Marzo 2020, ha esplicitato «l'esigenza di dettare modalità operative per la gestione dei rifiuti urbani improntate sul principio di cautela su tutto il territorio nazionale, come da DPCM 9 marzo 2020», ripreso dal Consiglio del SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) con il documento approvato in data 23 marzo 2020 il quale contiene «prime indicazioni generali per la gestione dei rifiuti - emergenza Covid-19».

Tali documenti hanno natura programmatica: entrambi si fondano sulla duplice considerazione per la quale la scarsità di impianti per il trattamento e di possibili destinazioni per specifiche categorie di rifiuti» portino con sé una rilevante componente di pericolo di diffusione «incontrollabile» del virus: si è ritenuto necessario distinguere il regime di raccolta tra rifiuti «prodotti nelle abitazioni dove soggiornano soggetti positivi al tampone in isolamento o quarantena obbligatoria» e rifiuti prodotti invece dalla popolazione non contagiata, a minore, ma comunque non nullo, rischio di contagio. Per i primi è stata sospesa la raccolta differenziata e il conferimento nella frazione indifferenziata, non compostabile dei rifiuti solidi urbani,

¹⁴ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Manuale di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 382.

mentre per i secondi gli l'ISS e il SNPA hanno rinviato alle disposizioni vigenti nel territorio di appartenenza, di fatto non interrompendo la raccolta differenziata, ma consigliando lo smaltimento dei beni cd. "usa e getta" nell'indifferenziato, comportando un aumento potenziale importante di quella frazione dei rifiuti che non può essere facilmente riciclata, ma solo tritovagliata e smaltita negli impianti di incenerimento¹⁵.

A questi si aggiunge la previsione contenuta nel decreto legge del 17 marzo 2020 n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, unico atto di legislazione ordinaria a disciplinare la materia ambientale il quale dispone agli articoli 113 e 113 bis la proroga del termine per la presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale (MUD) dal 30 aprile¹⁶ al 30 giugno 2020 e, tra gli altri provvedimenti, l'aumento «fino al doppio della capacità» per ogni sito di deposito temporaneo di rifiuti, per un massimo di diciotto mesi¹⁷.

¹⁵ Che, è bene ricordarlo, sono considerati dal Codice dell'Ambiente, l'*extrema ratio* nel ciclo integrato dei rifiuti. Addirittura proprio il documento SPNA prevede che i rifiuti provenienti da abitazioni in cui vi siano uno o più soggetti positivi al tampone vengano immediatamente inceneriti o, ove non possibile, «conferiti agli impianti di trattamento meccanico biologico (Tmb) se garantiscono l'igienizzazione dei rifiuti nel corso del trattamento biologico (bioessiccazione o biostabilizzazione) e la protezione degli addetti dal rischio biologico, agli impianti di sterilizzazione o direttamente in discarica, senza alcun trattamento preliminare (previo eventuale inserimento dei sacchetti integri all'interno di appositi *big-bags*), limitando il più possibile, nella fase di coltivazione della discarica, la movimentazione dei rifiuti che andranno possibilmente confinati in zone definite della discarica ».

¹⁶ Termine fissato all'articolo 6, comma 2, della legge 25 gennaio 1994, n. 70, il quale specifica anche la funzione classificatoria e dichiaratoria di tale strumento. I soggetti gestori di discariche, trasportatori e/o produttori di rifiuti sono infatti onerati della presentazione di tale documento alla Camera di Commercio competente territorialmente al fine di dichiarare quali tipi di rifiuti, identificati tramite appositi codici (C.E.R.), siano oggetto della propria attività. È bene rilevare che il Codice dell'Ambiente esonera dalla presentazione del modello i soggetti che trattano rifiuti «non pericolosi» (es. Rifiuti industriali, sanitari, chimici, plastici ecc...), categoria in cui sicuramente non ricadono i rifiuti solidi urbani. Ciò vuol dire che il legislatore emergenziale ha voluto derogare anche a questa norma nel periodo di emergenza perché o è vero che si attribuisce carattere di pericolosità "circostanziale" ai rifiuti prodotti da soggetti positivi al Covid-19 e li si sottopone a obblighi dichiaratori specifici o ciò non è vero e dunque risulta avulsa dal contesto straordinario qualsiasi norma relativa al trattamento di rifiuti diversi. In altre parole, non si comprende quale sia la motivazione della proroga per la presentazione del MUD, se questo riguarda i rifiuti pericolosi.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 183, comma 1, lett. bb), del D.lgs. n. 152/2006 si definisce deposito temporaneo «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»; insieme all'incenerimento esso è considerato *extrema*

Su tali basi opera la circolare del Ministero dell'Ambiente. Essa specifica quanto previsto nel citato decreto legge e sostiene le indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità, tuttavia sembra allargare molto le maglie della sua operatività imputando alle Regioni vere e proprie potestà nella gestione straordinaria dei rifiuti, da esercitare mediante ordinanze contingibili e urgenti *ex art. 191 Cod. amb.* In particolare, essa consente che tali ordinanze prevedano il deposito temporaneo e la messa in riserva dei rifiuti fino al doppio della capacità «annua e istantanea» dei precipui siti regionali a seguito di presentazione, da parte dell'imprenditore, di una segnalazione certificata di inizio attività¹⁸, nei limiti della capacità massima prevista dalla legge per ogni sito. Tali rifiuti, quindi, potranno essere smaltiti in discarica o negli impianti di incenerimento: per le prime, la circolare ministeriale ammette che le ordinanze regionali straordinarie possano «prefigurare la modifica temporanea dell'autorizzazione per consentire il conferimento degli scarti derivanti dal trattamento dei rifiuti urbani, differenziati e indifferenziati, privi di possibili destinazioni alternative, a condizione che detti scarti non siano classificati come rifiuti pericolosi» su impulso del gestore dell'impianto di discarica mediante s.c.i.a.; per gli inceneritori, le ordinanze possono autorizzare impianti di tal genere ad aumentare la capacità termica fino al valore massimo indicato nella precipua autorizzazione al fine di smaltire in via prioritaria i rifiuti prodotti da soggetti positivi al virus, o in quarantena obbligatoria, ma anche quella frazione di indifferenziato proveniente da abitazioni in cui non vi soggiornino soggetti contagiati (praticamente, per esclusione, il resto dell'intera cittadinanza).

ratio nel ciclo integrato che vede nella raccolta differenziata, nel compostaggio e nel riciclo le forme più sostenibili e immediatamente realizzabili di trattamento dei rifiuti. Questo meccanismo viene costantemente capovolto in occasione delle emergenze sanitarie o ambientali che interessano il territorio nazionale, prima fra tutte l'emergenza rifiuti in Campania, ove si è assistito alla cristallizzazione di un regime straordinario per quasi diciotto anni in cui proprio l'incenerimento e il potenziamento dell'impiantistica di smaltimento sono stati al centro delle scelte di superamento della crisi; sul tema cfr. – se è permesso – il nostro F. NIOLA, *Emergenza rifiuti in Campania, il fatto – Cronologia e problematiche di un'ordinaria emergenza in Diritto.it*, 2014.

¹⁸ Essa dovrebbe sempre essere «accompagnata da una relazione a firma di un tecnico abilitato, che asseveri, oltre al rispetto di quanto indicato nell'autorizzazione in essere, i quantitativi di rifiuti oggetto della richiesta di aumento e l'osservanza di determinate condizioni quali la presenza di sistemi di copertura adeguati, l'adempimento delle prescrizioni in materia di incendi e garanzia di spazi adeguati al contenimento e al confinamento dei rifiuti.

Ne sono seguite ben diciotto ordinanze regionali straordinarie che hanno variamente previsto e declinato tutte o solo alcune delle possibilità offerte dal Governo su tutto il territorio nazionale a seconda delle esigenze e delle possibilità specifiche di far fronte allo smaltimento per ciascuna Regione.

Sul punto è opportuno fare due considerazioni circa la natura, e quindi la portata di disposizioni del genere, e circa gli effetti sul governo del territorio.

Innanzitutto, si ragiona sul fatto che, di tutti gli atti citati, solo il decreto legge ha portata prescrittiva, pur essendo instabile dal punto di vista formale fino alla sua conversione (comunque avvenuta il 24 aprile); gli altri hanno efficacia puramente suggestiva, descrittiva di una situazione emergenziale cui far fronte anche da un punto di vista ambientale, tuttavia non possono essere considerate vere e proprie "fonti del diritto". In particolare, la circolare altro non è che un atto di valore inter-organico, interno¹⁹ allo stesso ufficio, con il quale un organo amministrativo superiore indirizza le attività di un organo sottoposto al fine di esplicitare le novità legislative o indicare una specifica metodologia per la risoluzione di un problema; pertanto, esse sono vincolanti soltanto per il soggetto sottordinato, secondo il rapporto gerarchico, non producono insomma effetti "all'esterno".

A ben vedere però la circolare n. 222276/2020 appare forzare queste preclusioni tipiche della fattispecie generale in quanto non si limita ad una cd. "interpretazione autentica" delle norme del decreto²⁰ ma individua nelle ordinanze ex 191 Cod. amb. gli atti attraverso i quali le Regioni possono affrontare l'emergenza e, soprattutto, introduce dei *nova* rispetto al testo del Decreto che ne dovrebbe costituire il fondamento, quali ad esempio l'aumento della capacità termica degli impianti di incenerimento.

¹⁹ Il Consiglio di Stato si è espresso di recente sul tema con sentenza Sez. I, 7 marzo 2017, n. 567 stabilendo che «la circolare ministeriale, interpretativa di una disposizione di legge, è, in linea di principio, un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l'azione degli organi amministrativi, privo di effetti esterni».

²⁰ A ben vedere, nella parte motivazionale della circolare non viene richiamato il Dl 18/2020, ma solo i documenti del ISS e del SNPA; ciò potrebbe far pensare addirittura alla assenza di un legame tra la norma primaria e la circolare *de qua*, tuttavia ciò vorrebbe dire che quest'ultima abbia operato senza un'apposita copertura legislativa e questo è difficile da sostenere. In alternativa si può immaginare come la consequenzialità degli atti sia parte di una precisa, oltre che legittima, strategia di gestione dell'emergenza tutta giocata proprio sul dialogo tra le fonti e gli strumenti amministrativi a disposizione dell'Esecutivo. Sull'argomento il dibattito dottrinale è stato vivace, si veda tra tutti U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni* in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc.spec. 30 aprile 2020.

Ecco che quindi si pone un problema di governo del territorio da inquadrare necessariamente all'interno del 117 comma terzo della Costituzione in cui tale materia è posta tra quelle che tipizzano una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Qui si arriva al punto ed è necessario intendersi su quali siano i confini del concetto di "territorio" e di governo dello stesso: esso si è emancipato dalla semplice e antica identificazione con l'urbanistica assumendo funzione proiettiva e pianificatoria; esso coinvolge le competenze e la responsabilità dei diversi livelli di governo, ma si apre anche al privato in un sistema reciprocamente dialettico che traduce in concreto il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Proprio su queste basi la dottrina sostanzialista²¹ ha ricostruito il concetto giuridico di ambiente come sintesi della polarizzazione tra "diritto all'ambiente salubre" e "governo del territorio. In altre parole, la simbiosi ambiente - territorio, che porta i due termini a sovrapporsi dal punto di vista dell'attività amministrativa, è tutelata a livello costituzionale dalla duplice competenza statale e regionale in materia di governo del territorio: essa si esplica sotto il profilo pianificatorio - urbanistico come attenzione all'aspetto morfologico di quest'ultimo, mentre sotto il profilo dinamico della *governance* ambientale come capacità di intervenire sul «bene» ambiente.

Quanto sinora affermato descrive pertanto un virtuosismo legislativo che, all'interno degli spazi tracciati in Costituzione e del diritto comunitario, delinea la protezione dell'ambiente come valore costituzionale a tutela del pieno sviluppo della personalità umana ed il territorio come bene, luogo fisico della proiezione sociale dell'individuo e luogo giuridico della cittadinanza.

Se ne deriva che l'aspetto dinamico, proiettivo della tutela ambientale è affidato proprio alla pianificazione: essa diventa il terreno della responsabilità politica del legislatore e degli enti amministrativi di tutti i livelli.

Ci si deve quindi chiedere se in fase emergenziale questa funzione programmatica sia sospesa oppure è necessario che sia sostenuta anche durante la reazione ad una crisi.

²¹ Il cui capostipite, o meglio, precursore è A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969 e sulle sue teorie si sviluppano i nuovi approdi dottrinari che conducono alla qualificazione dell'ambiente e del territorio come «bene comune». In proposito si veda in particolare A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli editore, Roma, 2014 i quali traducono le teorie predieriane adattandole alle esigenze attuali.

Nel caso in cui per far fronte ad un'emergenza la norma straordinaria si "sostituisce" a quella ordinaria, in alcuni casi cristallizzando una situazione normativa di «ordinaria emergenza»²², il circuito virtuoso di protezione dell'ambiente, attraverso la tutela del territorio si interrompe a vantaggio di una complessa situazione patologica che blocca non solo l'attività pianificatoria, ma la stessa capacità delle misure emergenziali di far fronte alla crisi.

5. Conclusioni

Sulla base di queste riflessioni è possibile concludere che l'effetto del regime di emergenza da Covid-19 sull'ambiente è stato certamente indiretto ma al contempo importante e vigoroso poiché ha permesso di evidenziare come il rapporto tra ambiente e salute non si declini soltanto verso una formale posizione di vantaggio individuale quale il "diritto ad un ambiente salubre" (della cui reale giustiziabilità si dubita fortemente); esso si realizza attraverso una biunivoca relazione che sta alla base delle scelte politico-amministrative le quali, di fatto, si trovano dinanzi all'impossibilità di scegliere se tutelare alternativamente l'ambiente o la salute.

La crisi pandemica ha infatti dimostrato che il paradigma della relazione tra precauzionalità e proporzionalità delle misure risolutive diventa instabile, se essa rimane avulsa dall'inquadramento sistematico dei valori in gioco.

La critica più forte che si può muovere a una simile impostazione si sostanzia nel fatto la tutela dell'ambiente, i cui principio sono disciplinati dal TU 152/2006, non ha avuto finora portata prescrittiva o almeno indicativa delle scelte politiche; essa entra nel bilanciamento degli interessi solo come elemento interlocutorio, sicuramente irrinunciabile, ma scarsamente concreto e richiamabile.

La soluzione appare univoca: il recupero della dimensione collettiva che è propria del diritto alla salute e del diritto all'ambiente, in quanto diritti sociali, galvanizzando la loro componente solidaristica.

²² Per l'espressione paradossale, si veda D. CHIAVIELLO, *L'amministrazione dell' "ordinaria" emergenza*, in *Federalismi.it*, 12/ 2010., ma essa è ora ripresa da V. AZZOLLINI, *Un anno di ordinaria emergenza*, in *Phastidio.net*, 12 luglio 2020, che discute la nota e dibattuta questione dell'intreccio tra decreti-legge e dd.p.c.m. come atti (diversi per effetti e controlli) ai quali si è fatto ricorso per la gestione della emergenza dalla quale siamo appena usciti.

Questa porta all'adozione di una nuova prospettiva: l'idea che l'ambiente sia appunto – e come si è argomentato fin qui - un «bene comune».

dirittifondamentali.it