

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Sussidiarietà e ambiente. Nuove dinamiche in tema di governance ambientale.

di Marco Brocca

(Professore Associato di Diritto Amministrativo presso l'Università di Lecce)

Sommario

1. Il binomio pubblico-privato. La componente pubblica tra potere amministrativo e ragioni del "centro". 2. La componente privata: dalla partecipazione alla codecisione ambientale. 2.1 Il privato-operatore economico. 2.2 Il privato-cittadino. 3. Un nuovo approccio e l'"occasione" dell'economia circolare.

Abstract

The relations between public and private constitute a significant observatory for grasping some of the most complex and still open questions linked to the theme of environmental policies: first of all, the institutional question, and therefore the search for optimal levels of environmental governance, a theme that intersects and it is conditioned, in turn, by the other question, of a functional nature, of the search for the best approaches and intervention tools for environmental protection.

Thus, this perspective shows, immediately, the initial and still dominant, in some ways infungible, approach of public intervention - expressed by the so-called command and control model - which translates, from an organizational point of view, into the primacy of the public and, on a functional level, in the hegemony of the use of administrative powers, expressed in various forms: constraints, plans, standards, authorisations, controls, sanctions.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*



1. *Il binomio pubblico-privato. La componente pubblica tra potere amministrativo e ragioni del "centro".*

Le relazioni tra pubblico e privato costituiscono un osservatorio significativo per cogliere alcune tra le più complesse e ancora aperte questioni legate al tema delle politiche ambientali: anzitutto, la questione istituzionale, e dunque la ricerca di ottimali livelli di governo ambientale, tema che si interseca ed è condizionato, a sua volta, dall'altra questione, di tipo funzionale, della ricerca degli approcci e degli strumenti migliori di intervento per la tutela dell'ambiente.

Così, questa prospettiva mostra, da subito, l'impostazione iniziale e ancora dominante, per certi versi infungibile, dell'intervento pubblico – espressa dal modello detto di *command and control* – che si traduce, dal punto di vista organizzativo, nella primazia della parte pubblica e, sul piano funzionale, nell'egemonia del ricorso ai poteri amministrativi, declinati in varie forme: vincoli, piani, standards, autorizzazioni, controlli, sanzioni.

I due piani, come detto, si incrociano perché la preferenza verso misure di tipo autoritativo, cogente, unilaterale chiama in causa la parte pubblica ed evoca, in seconda battuta, la questione del "chi" debba esercitare i relativi poteri.

Il tema è particolarmente avvertito nel nostro ordinamento connotato da un sistema amministrativo articolato e policentrico, che, peraltro, nella materia ambientale, diviene più complesso in quanto oltre alla componente multilivello delle amministrazioni territoriali rileva una pletora di amministrazioni tecniche, non territoriali, attributarie di funzioni amministrative (autorità di bacino, enti parco, autorità portuali, ecc.). In altre parole, la definizione dei poteri amministrativi utili per la gestione ambientale si interseca con la ricerca di un ottimale assetto organizzativo e la materia ambientale finisce per divenire un "laboratorio di ingegneria istituzionale", in cui il legislatore si affanna a mettere in equilibrio i diversi livelli istituzionali, spesso con inevitabili "pesi" e "contrappesi". Singolare è la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, strumento terminale ed "estremo baluardo" di tutela del paesaggio che ha conosciuto una storia infinita sul piano delle competenze: dall'imputazione statale con la legge n. 1497/1939, alla devoluzione a favore delle Regioni, con delegabilità a favore dei Comuni negli anni '70 (d.P.R. n. 616/1977) e ritorno sulla scena dell'amministrazione statale a opera della legge Galasso (legge n. 431/1985) con l'attribuzione a essa di un potere di controllo dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata fino a un nuovo regime introdotto dal codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004), e più volte ancora modificato. Attualmente la funzione autorizzatoria è imputata all'ente regionale, che può delegarla agli enti locali (comuni da soli o in forma associata o provincia o anche ente parco all'interno delle aree naturali protette), ma solo in caso di riscontro positivo della sussistenza di due condizioni – la differenziazione amministrativa tra esercizio



di funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia e attività di tutela paesaggistica e un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche in materia paesaggistica –; mentre il ruolo statale è stato modificato nel senso della sua riconduzione all'interno del procedimento di rilascio dell'atto di assenso e nella forma di parere, la cui natura è stata modificata più volte: da meramente obbligatorio a vincolante *tout court*, a vincolante ma 'degradabile' in vincolante in presenza di certe condizioni (approvazione del piano paesaggistico, "vestizione" dei vincoli paesaggistici, adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al piano paesaggistico), oggi anche accantonabile in caso di mancata espressione nel termine di legge.

Questo regime, sia pure riferito a una determinata funzione amministrativa e a uno specifico settore, è sintomatico della linea di indirizzo tenuta dal legislatore in materia ambientale: quella di una faticosa definizione dell'assetto organizzativo il cui esito è una sostanziale allocazione delle funzioni amministrative verso l'alto, con un baricentro assestato essenzialmente tra il livello statale e quello regionale; opzione che formalmente è tributaria di una duplice argomentazione: la disponibilità in capo alle amministrazioni statali e regionali di un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche, per la presenza di strutture e risorse specifiche (ministero *ad hoc*, Ispra, agenzie di protezione ambientale, ecc.) e il tema dei localismi, nel senso che l'ente più vicino al territorio quale è il Comune potrebbe, da un lato, indulgere a pressioni economiche a scapito della protezione ambientale ovvero, all'opposto, optare per un iperprotezionismo ambientale con l'effetto di tenere aprioristicamente un atteggiamento ostile alle trasformazioni del territorio¹. Considerazioni peculiari che vanno confrontate e calibrate con quelle generali e 'di sistema', anzitutto di matrice costituzionale, che inducono il decisore a una tendenziale preferenza degli enti più vicini al territorio (principio di sussidiarietà) e ammettono, altresì, un sistema amministrativo "a geometria variabile", differenziato e non uniforme (principio di differenziazione), basato sulla capacità dell'ente di esercitare al meglio le funzioni amministrative (principio di adeguatezza). Si tratta di principi impermeabili rispetto al soggetto legislatore che è chiamato ad applicarli e che, tuttavia, finiscono per riflettere, inevitabilmente, la visuale e la concezione di colui che li applica in una materia, quella ambientale, in cui la legittimazione spetta al legislatore statale, in virtù dell'opzione costituzionale che rimette la "tutela dell'ambiente" alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. s). Peraltro, a conferma della peculiarità della materia ambientale, la potestà legislativa si atteggia in materia articolata e 'ulteriore' rispetto al mero dato testuale, in quanto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, vige il principio della maggiore protezione ambientale

¹ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 148 ss.



che apre spazi di regolazione a livello regionale, sebbene queste aperture riguardino il piano funzionale più che quello organizzativo. Dal punto di vista strutturale, la Corte costituzionale si è già espressa nel senso che viola il dettato costituzionale una riattribuzione da parte regionale a favore di ente locale in virtù del principio di sussidiarietà, di una funzione che il legislatore statale ha imputato al livello regionale, in quanto "la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo"².

2. La componente privata: dalla partecipazione alla codecisione ambientale.

Il tema del ruolo dei soggetti privati nelle politiche ambientali è prospettiva considerata e valorizzata dal diritto dell'ambiente sin dalla sua genesi, sebbene anch'esso abbia risentito della prevalente impostazione pubblicistica. Esso è stato tradizionalmente affrontato nell'accezione della partecipazione dei privati ai processi decisionali, dunque del contributo che i privati possono apportare nell'*iter* e nei meccanismi di costruzione della decisione pubblica, ovvero nel momento successivo all'adozione della decisione, quindi nel momento attuativo o, da altra visuale, sul piano delle tutele, e, seguendo questa direzione, il tema della partecipazione è stato elevato al rango di principio fondamentale (Dichiarazione di Rio del 1992; Convenzione di Aarhus del 1998, ecc.) ed è stato tradotto in istituti (informazione ambientale, legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste, forme avanzate di istruttoria come l'inchiesta pubblica, ecc.) che hanno contraddistinto il diritto dell'ambiente, per poi essere trapiantati in altri settori (urbanistica, contratti pubblici, beni culturali, ecc.) ovvero in leggi generali (anzitutto, la legge generale sul procedimento amministrativo, legge n. 241/1990). Questa linea così avanzata si è tradizionalmente arrestata alla soglia della decisione, dunque alla fase propriamente decisoria, perché ritenuta riserva esclusiva della compagine pubblica. Eppure, anche da questa visuale possono scorgersi nell'ordinamento ambientale alcuni spazi decisionali riconosciuti ai soggetti privati o, più spesso, condivisi dalla parte pubblica con quella privata. Questa visuale chiama in causa il modello consensualistico, che, come noto, è ben radicato nel diritto delle pubbliche amministrazioni, fondato su di una base normativa generale ormai consolidata (art. 11 legge n. 241/1990, art. 2, comma 203, legge n. 662/1996, art. 119 d.lgs. n. 267/2000, ecc.) e ad esso guarda anche il diritto dell'ambiente.

² Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 189, in *Foro amm.*, 2022, p. 358.



2.1 Il privato-operatore economico.

L'analisi del ruolo del privato nella fase propriamente decisoria non può che prendere le mosse dalla normativa fondamentale in materia dell'ambiente, ossia il d.lgs. n. 152/2006, in cui, accanto al campionario dominante degli strumenti autoritativi, rileva la presenza di moduli e soluzioni improntate al principio consensualistico, che interessano soprattutto il privato nella veste di operatore economico. Già nella disciplina di strumenti fondamentali come la VIA e l'AIA compare questo principio e la sua traduzione nel modulo dell'accordo: l'art. 9, comma 3, pone tra le "norme procedurali generali" la possibilità di conclusione di accordo tra l'autorità competente e il soggetto proponente il progetto sottoposto a VIA "per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti"; anche la disciplina dell'AIA ammette, a certe condizioni, la stipula di accordi correlata alla procedura autorizzatoria, ravvisando in questo modulo un effetto utile ulteriore a quello sotteso allo strumento dell'autorizzazione e individuato nella "conformità con gli interessi fondamentali della collettività, l'armonizzazione tra lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, le politiche del territorio e le strategie aziendali" (art. 29-quater, comma 15).

Il principio compare anche nella parte successiva del testo normativo, dedicata ai settori ambientali, e la sua presenza è rilevante specialmente nell'ambito della disciplina dei rifiuti, in cui la corresponsabilità è principio generale e il ricorso all'accordo vale come *modus agendi* ordinario funzionale al miglioramento delle performance ambientali (art. 206).

Se si allarga la visuale a normative contigue a quelle propriamente ambientali possono ritrovarsi ulteriori elementi utili. Si consideri, ad esempio, il settore dell'agricoltura in cui è ormai consolidata la consapevolezza della correlazione con le politiche ambientali e, anzi, il suo carattere servente rispetto agli obiettivi ambientali. Questo settore è stato tra i primi in cui, nell'ottica della sua modernizzazione (d.lgs. n. 228/2001, intitolato "orientamento e modernizzazione del settore agricolo") sono stati introdotti moduli di azione amministrativa di matrice consensuale e volontaria: si tratta dei contratti di collaborazione e delle convenzioni tra imprenditori agricoli e p.a. I primi, mutuati espressamente dal modello di cui all'art. 119 t.u.e.l., sono funzionali alla promozione delle vocazioni produttive del territorio e alla tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali (art. 14, comma 1) e possono anche prevedere specifiche misure volte ad assicurare un'adeguata informazione ai consumatori sulla provenienza delle materie prime e delle peculiarità delle produzioni; dall'accordo discendono non meglio definite misure di sostegno e



sviluppo dell'imprenditoria agricola locale (art. 14, comma 2), mentre nel caso del contratto di promozione, che costituisce una specificazione del contratto di collaborazione, risulta ben formalizzato l'impegno a carico dell'imprenditore di "assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale" (art. 14, comma 3). Le convenzioni (art. 15) sono finalizzate a favorire un ruolo attivo degli imprenditori agricoli verso ambiti funzionali significativi, come la sistemazione e manutenzione del territorio, la salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, la cura e il mantenimento dell'assetto idrogeologico, la tutela delle vocazioni produttive del territorio. Per questa tipologia negoziale risultano meglio definite le prestazioni a carico delle amministrazioni: finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche.

Un altro settore nel quale il principio consensualistico è stato recentemente rafforzato è quello della gestione forestale: in esso l'art. 35-bis decreto-legge n. 77/2021 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108/2021, ha introdotto l'istituto dell'accordo di foresta configurato quale "strumento per lo sviluppo di reti di imprese", a composizione solo privata o mista pubblico-privata, funzionale alla valorizzazione economico-produttiva della proprietà forestale nonché a ulteriori obiettivi sottesi ai beni forestali ed espressione della riconosciuta multifunzionalità di essi (conservazione ed erogazione di servizi ecosistemici, promozione di attività complementari di natura turistica, sociale, culturale, ecc.).

Speculare alla prospettiva negoziale sinora considerata, evocativa del ruolo "attivo" dell'operatore economico è l'ambito delle certificazioni ambientali: il riferimento è ai marchi ambientali di regolazione pubblica (Emas, Ecolabel, ecc.) o privata (Iso14000, ecc.), che attestano la conformità di un prodotto ovvero dell'intero sistema di gestione ambientale di un'impresa rispetto a stringenti parametri ambientali, più elevati rispetto a quelli ordinari: si tratta di strumenti la cui attivazione è rimessa all'adesione spontanea e volontaria dei soggetti interessati, rispetto ai quali il soggetto pubblico interviene solo in funzione di controllo – con accertamenti sia preventivi che postumi – ovvero può assumere un ruolo aggiuntivo, quello di incentivatore (con provvidenze e misure di sostegno varie, di tipo economico e amministrativo) a favore degli operatori economici che decidono di intraprendere il percorso oneroso di acquisizione del marchio ambientale; l'esperienza più recente, sebbene ancora limitata a livello interno, delinea un ulteriore ruolo, quello di soggetto che, quasi per dare il buon esempio alle altre amministrazioni e ai privati che con esso si rapportano, si attivano direttamente per ottenere la certificazione ambientale, sottoponendo a valutazione l'intero complesso organizzativo e tutta la propria attività (c.d. certificazione di territorio).



2.2 Il privato-cittadino.

Il settore ambientale è stato negli ultimi anni un ambito nel quale risultano praticate forme di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali con esperienze, variamente denominate (accordi, patti, contratti, ecc.) che, soprattutto all'inizio, erano prive di solide basi legislative; *deficit* che è stato colmato dai soggetti promotori con il richiamo diretto di atti di diritto internazionale ovvero del dettato costituzionale e i cui esiti significativi hanno sollecitato e anticipato le scelte del legislatore.

Ne sono un esempio i contratti di fiume, nati a livello locale per iniziativa di soggetti pubblici (enti locali, autorità di bacino, Regioni, ecc.) e privati (associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, comitati di cittadini, ecc.) in virtù del richiamato principio di partecipazione sancito dalla direttiva-acque (23 ottobre 2000, n. 2000/60/CE) secondo un'accezione forte che enfatizza il coinvolgimento delle collettività e delle istituzioni locali nelle politiche di gestione delle acque; poi alimentati attraverso una serie di norme di *soft-law*, buone prassi, linee guida, documenti di indirizzo (come la Carta nazionale dei contratti di fiume, stipulata da alcune Regioni nel 2010), quindi riconosciuti dal legislatore prima regionale poi statale. Attualmente sono previsti dall'art. 68-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, che li configura significativamente come "strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree". L'idea sottesa è di promuovere una visione rinnovata, condivisa e progettuale del territori fluviali, in cui l'approccio tradizionale di tipo vincolistico e manutentivo-impiantistico, di prevenzione o gestione delle emergenze idrogeologiche, si integra con una gestione integrata e di valorizzazione secondo una visione ecosistemica del bene e dei suoi molteplici interessi sottesi: sicurezza, mitigazione e prevenzione dei rischi, equilibrio climatico, biodiversità, valorizzazione paesaggistica, fruizione turistica sostenibile, filiera agroalimentare e dei prodotti ittici, diffusione della cultura dell'acqua.

Mutua il modello del contratto di fiume il cd. contratto di paesaggio, forma di gestione del paesaggio più recente ed embrionale, che non conosce ancora riconoscimento a livello legislativo e le cui prime esperienze invocano direttamente la Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 20 ottobre 2000) e il relativo principio di partecipazione enunciato anch'esso in termini di valorizzazione del pubblico e delle istituzioni locali, nonché il principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.), nella doppia declinazione verticale (comma 1) e orizzontale (comma 4). Si tratta di un ulteriore modello di matrice consensuale e volontaria che si basa sulla consapevolezza della valenza identitaria e culturale del territorio e prevede un metodo di azione di tipo progettuale e in cui è enfatizzata la componente della



partecipazione e della concertazione delle collettività locali viste come artefici e produttori, prima che fruitori, del paesaggio.

L'ambiente urbano costituisce uno dei terreni privilegiati di un'ulteriore esperienza virtuosa di partenariato pubblico-privato nata a livello locale e in forma volontaria, quella dei cd. patti di collaborazione: si tratta di atti convenzionali, spesso preceduti e autorizzati da un apposito regolamento comunale di gestione dei beni civici, fonte che, a sua volta, si legittima in virtù della potestà regolamentare organizzativa e funzionale dei Comuni sancita dall'art. 117, comma 6, Cost. e che, nei contenuti, trova giustificazione nell'art. 118, comma 4, Cost. Con questi strumenti i cittadini e l'amministrazione concordano la realizzazione di specifici interventi di conservazione, gestione e valorizzazione di spazi ovvero di immobili pubblici o privati a uso pubblico, per ripristinare o migliorare la qualità o la fruibilità e in questi interventi la componente privata è parte attiva, protagonista dal momento progettuale a quello esecutivo.

L'esperienza mostra l'attitudine di questi strumenti alla flessibilità e alla modulabilità in base alle esigenze e al contesto di riferimento; gli ambiti di azione sono molteplici (dall'istruzione alla salute, dalle politiche culturali a quelle sportive, dall'arredo urbano all'integrazione sociale) e, come detto, quello ambientale è centrale, anche per le implicazioni che sottende di ordine sociale e culturale; gli interventi in materia ambientale spaziano dalla cura del verde pubblico al recupero di parchi e giardini, alla creazione di orti cittadini o boschi urbani, al ripristino di sentieri di montagna, alla realizzazione di percorsi escursionistici, alla gestione di ambienti fluviali. Queste manifestazioni di amministrazione condivisa dei beni civici hanno trovato un'eco normativa nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) che ha disciplinato, tra le forme di partenariato pubblico-privato, gli "interventi di sussidiarietà orizzontale" (art. 189) e la promozione di modelli organizzativi di amministrazione condivisa "in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale" è elevata dal nuovo codice a opzione generale e principio informatore della disciplina dei contratti pubblici (art. 6 d.lgs. n. 36/2023).

3. Un nuovo approccio e l'"occasione" dell'economia circolare.

Le esperienze citate, assieme a ulteriori³, denotano un approccio rinnovato rispetto a quello tradizionale: un approccio che implica la volontarietà dell'azione, la provenienza "dal basso", la matrice consensuale, profili diametralmente opposti rispetto a quelli che connotano l'approccio tradizionale che si compone di strumenti di natura cogente, autoritativa e che "calano dall'alto"; la promozione di questo

³ Su queste esperienze sia consentito rinviare a M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Torino, 2018, pp. 249 ss.; ID., *Nuovi modelli di amministrazione del paesaggio. La rilevanza del paesaggio agrario*, in N. FERRUCCI – M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019, pp. 111 ss.



approccio impone una precisazione: esso non si pone come alternativo e antagonista a quello tradizionale, non pretende dunque di superare o sostituirsi a esso, ma può affiancarsi e integrarsi per arricchire il novero delle politiche e degli strumenti ambientali. Questo approccio evoca, peraltro, una riflessione preliminare, relativa alla concezione dell'ambiente, di cui mostra il carattere poliedrico e multidimensionale, il suo essere non soltanto un obiettivo della parte pubblica cui corrisponde un vincolo e un limite per le attività private, ma anche un elemento di identificazione e differenziazione dell'operatore economico sul mercato, nonché del soggetto pubblico sul territorio, dunque una risorsa e un fattore di sviluppo economico e istituzionale.

Questo approccio può trovare terreno fertile in quella linea di tendenza del sistema proiettata a implementare la cd. economia circolare, nuovo modello di sviluppo economico, ma anche istituzionale (cd. Stato circolare)⁴, che mutua le sue regole dalle leggi di funzionamento degli ecosistemi naturali basate sul senso della "finitezza" delle risorse, nonché sulla riutilizzabilità delle stesse. Un modello nel quale parole chiave sono il "limite" delle risorse, nonché la "relazione" tra le parti del sistema, in quanto ciò che per un componente può essere scarto e residuo inutilizzabile, per altri può essere un elemento utile. Questi profili distintivi postulano un ripensamento del concetto di catena del valore dei beni e servizi secondo linee interrelate che vanno nella direzione dell'allungamento temporale, della sostenibilità ambientale e dell'integrazione delle fasi e tra i soggetti coinvolti. In questo rinnovato contesto gli operatori economici sono chiamati a un ruolo attivo e propulsivo nella ricerca di soluzioni orientate in chiave circolare che riguardano, ad esempio, la fase della progettazione, profili quali la durevolezza e la riparabilità dei beni, la scelta delle materie prime, aspetti, dunque che concernono l'inizio più che la fine del ciclo di vita dei beni. Al contempo, anche le collettività locali possono essere parte attiva nella promozione di forme di gestione del territorio di tipo circolare, in quanto è di tutta evidenza che nell'ottica dell'economia circolare occorre partire dalle risorse di cui si dispone *in loco* evitando i costi e gli impatti legati al reperimento *aliunde* di esse (cd. economia sostenibile a km zero)⁵; effetto indotto e presupposto di questo coinvolgimento è l'acquisizione o maturazione della consapevolezza da parte delle collettività locali che ogni territorio dispone di risorse (ambientali, culturali, produttive, ecc.) peculiari e identitarie che, in quanto tali, possono fungere da fattori di sviluppo socio-economico.

Siffatto percorso evoca una riflessione sulle dinamiche dei rapporti tra parte pubblica e parte privata che induce a rinnovate sollecitazioni: per la componente privata, nel

⁴ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir.amm.*, 2017, pp. 163 ss.; ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 70; ID., *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Milano, 2021, p. 180.

⁵ F. DE LEONARDIS, *Economia circolare*, cit., p. 182.



senso della valorizzazione del ruolo dei privati, siano essi operatori economici ovvero soggetti comunitari, nei processi decisionali, specialmente nel momento propriamente costitutivo delle decisioni; per la componente pubblica, nel senso che i decisori pubblici sono chiamati ad approcci e modalità di interlocuzione con i privati differenti e ulteriori rispetto a quelli tradizionali, autoritativi e cogenti: di sostegno e incentivazione di condotte virtuose ovvero di negoziazione e ricerca di forme di codecisione.

Nuovi scenari si delineano per il diritto dell'ambiente che è chiamato a svolgere ancora quella funzione che sul finire degli anni '90 Federico Spantigati aveva riconosciuto e definito di "diritto sonda" quale branca del diritto pronta a segnalare punti critici, deficit e snodi nel sistema da tradurre in opzioni e strumenti originali necessari per fronteggiare la complessità della questione ambientale e utili per il progresso dell'intero ordinamento⁶.

⁶ F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 236. In questo senso la dottrina coeva e successiva: tra gli altri, ravvisa nel diritto dell'ambiente la funzione di "laboratorio di ricerca e grimaldello del sistema", R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2005, p. 259; più recentemente, lo stesso Autore si è espresso nel senso che "il diritto dell'ambiente può definirsi come 'il salotto buono del diritto pubblico', nel quale nascono temi e istituti che, in seguito, trascinano in altri settori", A. CIOFFI – R. FERRARA, *Ambiente e Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 7 aprile 2022; di "organo respiratore" nell'ordinamento parla G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, p. 1164; in termini di "diritto precursore" v. F. DE LEONARDIS, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm. CdS*, 2006, p. 273.