



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto Internazionale

**PROTEZIONE INTERNAZIONALE
DELL'AMBIENTE ATTRAVERSO SVILUPPO
SOSTENIBILE E *SMART CITIES***

Relatore:
Chiar.mo Prof.
Roberto Virzo

Candidato:
Ludovico Raffaelli
Matr. 132613

Correlatore:
Chiar.mo Prof.
Pietro Pustorino

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE.....p. 1

CAPITOLO I

EVOLUZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

1. Fonti del diritto..... p. 2
 - 1.1 Dichiarazione di Stoccolma 1972.....p. 7
 - 1.2 “*Our common future*”; concetto di sostenibilità e sviluppo.....p.10
 - 1.3 *Dichiarazione di Rio* 1992.....p.15
 - 1.4 Rio+20.....p.20
2. Diritto all’informazione e alla partecipazione ambientale.....p.23
 - 2.1 Convenzione di Aarhus.....p.26
3. Obblighi degli Stati membri.....p.30
 - 3.1 Procedura d’infrazione e sanzioni a seguito delle violazioni.....p.34

CAPITOLO II

SVILUPPO SOSTENIBILE COME SOLUZIONE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI ED ALL’ ESPANSIONE DELL’ INQUINAMENTO

1. Origine e sviluppo del concetto di “sviluppo sostenibile”.....p.38
 - 1.1 Caratteristiche di un sistema socioeconomico – ambientale quale possibile strumento di realizzazione dello sviluppo sostenibile.p.41
2. Il cambiamento climatico.....p.42
 - 2.1 Protocollo Kyoto e quote emissioni.....p.45
 - 2.2 Sentenza Corte d’appello dell’AIA 9/10/18 (riduzione emissioni olandesi) Caso “*Paesi Bassi vs Urgenda*”.....p.48
3. Diritto alla qualità della vita.....p.51

3.1 Gli effetti dell'inquinamento.....	p.54
3.2 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: Lopez Ostra vs Spain....	p.59
3.3 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: Crisi rifiuti Italia vs Campania.....	p.63

CAPITOLO III

SMART CITIES: L'EVOLUZIONE DELLE CITTÀ PER FAR FRONTE ALL'ESIGENZA AMBIENTALE

1. <i>Smart City</i> : profili generali.....	p.70
1.1 Le iniziative per l'evoluzione delle <i>Smart Cities</i>	p.72
1.2 La <i>sharing economy</i> per lo sviluppo delle <i>Smart Cities</i> : il Caso Uber.....	p.77
1.3 <i>Smart City</i> e trattamento dei dati personali: il nuovo regolamento europeo.....	p.84
2. Benefici e problematiche di una <i>Smart City</i> : l'Agenda digitale europea.....	p.90
2.1 L'Agenda urbana europea.....	p.92
2.2 Le iniziative dell'ONU per lo sviluppo sostenibile.....	p.95
2.3 L'approccio dell'Italia alle città <i>smart</i> . Situazione attuale e progetti futuri: l'Agenda digitale italiana.....	p.100
3. Impatto ambientale delle <i>Smart Cities</i> nel mondo.....	p.107

CONCLUSIONI.....

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Alla base di questo elaborato vi è la necessità sempre più impellente di salvaguardia dell'ambiente e del clima in una società che, fino ad oggi, ha sottostimato l'importanza di un ambiente sano intervenendo troppo spesso in maniera tardiva.

Si pone l'attenzione sulla possibilità di far fronte al problema ambientale attraverso due elementi che, in una società moderna in continua evoluzione sia dal punto di vista sociale che tecnologico, iniziano a trovare il loro ruolo: lo sviluppo sostenibile e le *Smart Cities*.

La tesi si divide in tre capitoli: nel primo capitolo si offre un'introduzione sull'evoluzione del diritto internazionale ambientale, dalla sua nascita, fino alle più recenti convenzioni, mantenendo sempre l'attenzione anche sul ruolo e sugli obblighi degli Stati nel processo evolutivo.

Nel secondo capitolo l'attenzione viene posta sullo "sviluppo sostenibile" e sul cambiamento climatico. Attraverso casi pratici si sottolineano le prime forme di tutela dei cittadini rispetto alle negligenze degli Stati nell'applicazione degli obblighi ambientali e di qualità della vita.

Nel terzo capitolo si affronta l'argomento delle *Smart Cities*. Si sottolineano i loro pregi e le eventuali problematiche che potrebbero e che si sono riscontrate e quanto possano effettivamente essere considerate efficaci come soluzione alla problematica ambientale.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

1. Fonti del diritto
 - 1.1 Dichiarazione di Stoccolma 1972
 - 1.2 “*Our common future*”; concetto di sostenibilità e sviluppo
 - 1.3 Dichiarazione di Rio 1992
 - 1.4 Rio+20
2. Diritto all'informazione e alla partecipazione ambientale
 - 2.1 Convenzione di Aarhus
3. Obblighi degli Stati membri
 - 3.1 Procedura d'infrazione e sanzioni a seguito delle violazioni

1. Fonti del diritto

Nell'ambito della tutela dell'ambiente, è opportuno ritenere, che il diritto ambientale, abbia avuto origine soprattutto in sede sopranazionale. In tal senso le prime questioni che vennero affrontate dagli Stati e che richiesero di essere regolamentate giuridicamente non esaurivano la loro rilevanza all'interno di un unico Stato, ma ne coinvolgevano molteplici e necessitavano di un trattato per la loro regolazione¹.

¹ Giampaolo Rossi: “*Diritto dell'ambiente*” (30-35). Giappichelli editore – Torino – 2015.

Prima della seconda metà del XX secolo, non si era mai sentita l'esigenza, nella comunità internazionale, di trovare risposta o soluzione ai problemi ecologici che cominciavano a delinearsi con il progredire dell'industria e con il proliferare dell'urbanizzazione. Solo da quel momento quindi il tasso di inquinamento, la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali iniziano ad essere davvero considerati e si inizia a cercare di trovare degli strumenti atti a ridurre le principali cause.

Proprio in questa situazione si prospettò una rapida evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente che ha iniziato ad avere un rilievo sempre maggiore fino a sfociare nella prima Conferenza delle Nazioni Unite che aveva ad oggetto il diritto ambientale: la Conferenza di Stoccolma del 1972². Questa venne caratterizzata dalla conclusione di diversi trattati riguardanti specifici settori, in funzione del principio della prevenzione dei danni futuri, che sanciva la necessità di prevenire i problemi ambientali attraverso dei comportamenti volti ad evitare il loro verificarsi sin dal principio³.

Solo successivamente fu affiancato al diritto internazionale ambientale il concetto di "sostenibilità" dello sviluppo. Tale concetto introdotto nel 1987 attraverso il Rapporto Brundtland, denominato "Our Common Future", va per la prima volta a tracciare le linee guida che gli Stati dovrebbero seguire per far fronte comune contro i problemi ambientali che venivano delineandosi⁴.

² *Declaration of the United Nations Conference on the Human Development* del 16 Giugno 1972.

³ Sergio Marchisio: "Diritto internazionale dell'ambiente" capitolo I. Giappichelli editore – 2017.

⁴ E.Holden et al. *Global Environmental Change 26: "Sustainable development : our common future revisited"* Elsevier Science Ltd. Oxford. 1990. (130-139).

Nel 1992 si arriva ad una successiva fase del diritto internazionale ambientale, che viene inaugurata dalla *Conferenza di Rio de Janeiro*⁵ riguardante l'ambiente e lo sviluppo, il cui scopo era quello di estendere la cooperazione internazionale tra gli stati alle questioni globali e tracciare i principi fondamentali dell'intero diritto internazionale ambientale. Vengono approvati la "*Dichiarazione su ambiente e sviluppo*" ed un programma d'azione denominato "*Agenda 21*"⁶.

Nel 1997, con il protocollo Kyoto, invece, si iniziano a delineare degli standard precisi, legalmente vincolanti per gli Stati contraenti, in materia di emissioni ed inquinamento. Il protocollo però, entrerà in vigore solamente nel 2005, a seguito dell'approvazione della Russia nel 2004, per motivi legati al quantitativo di emissioni che dovevano essere rappresentate dagli Stati firmatari; quantitativo che non doveva essere al di sotto del 55% delle emissioni globali⁷.

Partendo dalle conferenze e convenzioni appena citate, il diritto internazionale ambientale si può intendere come quel complesso di principi e norme che indicano i comportamenti che gli stati dovranno mantenere in ambito di tutela ambientale, riduzione del tasso di inquinamento, gestione delle risorse naturali e raggiungimento di sviluppo economico e sociale.

Sebbene una vera tutela dell'ambiente si sia affermata solamente nella seconda metà del 900, già precedentemente, popoli e civiltà più risalenti, già avevano posto delle regole volte alla tutela dell'ambiente e delle risorse naturali ed ad un uso accorto e controllato delle stesse⁸.

⁵ *Dichiarazione di Rio* sull'ambiente e lo sviluppo, giugno 1992.

⁶ Giampaolo Rossi: "*Diritto dell'ambiente*" Giappichelli editore. Torino. 2017.(30-35).

⁷ Il Protocollo di Kyoto della convenzione sui cambiamenti climatici, dicembre 1997.

⁸ Sergio Marchisio: "*Diritto internazionale dell'ambiente*" capitolo I.

Addirittura, il concetto di sviluppo sostenibile⁹ sembra derivare più che dall'esperienza giuridica pregressa, dal modo in cui i popoli dell'antichità hanno sapientemente gestito le risorse necessarie per la sopravvivenza. Bisogna comunque attendere fino al XIX secolo, con la nascita delle organizzazioni internazionali¹⁰, per cominciare ad avere la regolamentazione dell'utilizzo delle risorse naturali attraverso accordi tra gli Stati. Tra questi, può ricordarsi il caso della navigazione dei corsi d'acqua internazionali di cui è esempio la Commissione centrale di navigazione del Reno istituita nel 1815, trasformata poi a seguito dell'accordo di Berna del 29 Aprile 1863, nella commissione internazionale per la protezione del Reno dall'inquinamento¹¹. Nella prima parte del XX secolo vengono invece istituiti i primi trattati in materia di protezione della fauna, come la Convenzione di Parigi del 1902¹² sugli uccelli che fossero utili all'agricoltura. Nello stesso periodo si cerca inoltre di rafforzare il livello di cooperazione tra Stati, attraverso meccanismi di consultazione periodica per evitare che vi fossero controversie riguardo l'utilizzo di risorse naturali.

Anche nel periodo a cavallo delle due guerre mondiali sono conclusi ulteriori accordi multilaterali a livello ambientale come la

⁹ In questo caso come sviluppo sostenibile si intende la capacità di sfruttare le risorse necessarie per progredire nell'ambito tecnologico e sociale, ma senza andare ad intaccare pesantemente l'ambiente e tenendo conto delle ripercussioni che determinate azioni possono avere sull'ambiente stesso.

¹⁰ "Le Unioni di Stati che possono essere considerate i precedenti delle attuali organizzazioni internazionali sorgono, storicamente in Europa, nel secolo XIX allorquando, al disfacimento degli Imperi, fa seguito l'esigenza di promuovere idonee forme di organizzazione tendenti ad un assetto stabile delle Nazioni europee" Claudio Zanghì: *"Diritto delle Organizzazioni internazionali"*. Giappichelli editore. Torino. 2007.

¹¹ Sergio Marchisio, Giovanni Cordini: *"Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati"*- *"Diritto internazionale dell'ambiente"*. Giappichelli editore. Torino. 2008.

¹² Convenzione a cui parteciparono diverse nazioni come Germania, Prussia, Spagna, Francia, Svezia, Ungheria, Grecia, Regno Unito; e ciò testimonia l'inizio di dei rapporti di collaborazione tra Stati per il perseguimento di un bene comune. Tenuta il 19 Marzo 1902, approvata dall'Assemblea federale il 23 Giugno 1902.

Convenzione di Londra dell'8 Novembre 1933 e quella di Washington del 10 Dicembre 1940, che si ponevano sempre come oggetto la protezione di flora e fauna di specifiche zone in cui vi era pericolo di estinzione¹³.

In questo periodo iniziano a manifestarsi in alcuni casi internazionali i danni causati dallo sconsiderato esercizio, da parte degli Stati, del proprio diritto di sovranità sulle risorse naturali presenti nel territorio. Ne è l'esempio il caso della fonderia canadese Smelter¹⁴ (c.d. *Trail Smelter arbitration*), i cui fumi avevano danneggiato l'adiacente territorio statunitense, che venne risolta con una decisione arbitrale nel 1941. Sebbene molto datata, la decisione del tribunale arbitrale, fu la prima ad affermare che, in conformità con i principi del diritto internazionale¹⁵: “Nessuno stato ha il diritto di utilizzare, o di consentire l'uso del proprio territorio, causando danni al territorio o alle proprietà di individui di un altro Stato, quando vi siano conseguenze serie e il danno sia accertato in modo chiaro e convincente”¹⁶.

Fino a questo momento però non si può ancora affermarsi che la tutela ambientale sia già considerata un principio della comunità internazionale. Infatti, il diritto internazionale rimaneva ancorato ai principi di sovranità degli Stati sul proprio territorio e sulle risorse

¹³ Anna Porporato: “*La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*”. Giuffrè editore. 2014.

¹⁴ Sentenza del tribunale arbitrale dell'11 Marzo 1941 sulla controversia tra Stati Uniti e Canada relativa alla fonderia Trail (c.d. *Trail Smelter arbitration*).

¹⁵ “Gli Stati Uniti ritennero che il pregiudizio ambientale procurato integrasse una violazione del principio di sovranità nazionale... La corte arbitrale investita della disputa sancì il sopra richiamato principio, che assurse al rango di norma consuetudinaria di diritto internazionale capace successivamente di guidare l'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente”. Gabriele Sabato: “*Ambiente*”. Wolter Kluwer Italia. 2016.

¹⁶ Marie-Claire Cordonier Segger, Markus W Gehring, Andrew Newcombe: “*Sustainable development in world investment law*” Kluwert Law International. 2011. P. 175. *Trail Smelter* 3 RIAA 1938, 1965. (1941).

presenti all'interno di esso, senza avere la minima preoccupazione per l'ambiente che si trovasse al di fuori dei confini nazionali¹⁷.

1.1 Dichiarazione di Stoccolma 1972

Alla luce dei passaggi appena menzionati, è possibile dunque dedurre che la tutela ambientale abbia trovato la sua svolta globale intorno al 1970, nonostante la Corte Internazionale di Giustizia¹⁸ non avesse fino a quel momento davvero compreso l'importanza della tutela dell'ambiente¹⁹, il 1972 segna il vero punto di svolta con la Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma²⁰, riunitasi per discutere per la prima volta i problemi nazionali ambientali ed internazionali che cominciavano a minacciare il mondo. L'incontro del 1972, a cui hanno preso parte 113 stati, ha stabilito la necessaria condotta che gli Stati e l'uomo dovranno seguire in materia di ambiente²¹.

I principali risultati sono stati una dichiarazione sull'ambiente umano, un piano d'azione internazionale per le questioni ambientali e una serie di raccomandazioni che hanno portato alla creazione del

¹⁷ Sergio Marchisio: *"Diritto internazionale dell'ambiente"* capitolo I; United Nations Report of International Arbitral Awards, III, p. 1965 ss.

¹⁸ Corte Internazionale di Giustizia (*International Court of Justice*), fondata nel 1945, è il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite. Ha sede all'Aia. Esercita una funzione giurisdizionale per quanto riguarda l'applicazione e l'interpretazione del diritto internazionale.

¹⁹ Non vi era ancora una precisa regolamentazione del diritto ambientale e vi erano solamente dei casi isolati.

²⁰ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Development* del 16 Giugno 1972.

²¹ *Declaration of the United Nations Conference on the Human Development* del 16 Giugno 1972. Introduzione.

Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)²²; fu il primo organo di matrice internazionale ad avere delle specifiche competenze in materia di ambiente.

Nel 1972, quindi, la comunità internazionale si rese conto di avere la responsabilità di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future. Tra i diversi oneri la necessità di proteggere l'aria, l'acqua, la terra, la flora e la fauna, e soprattutto campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, di mantenere, ripristinare o migliorare la capacità della terra di produrre risorse vitali rinnovabili, di vigilare contro l'esaurimento delle risorse non rinnovabili della terra e di fermare lo scarico di sostanze tossiche o di altre sostanze che causano danni gravi o irreversibili agli ecosistemi²³.

Tutto questo attraverso lo sviluppo della tecnologia, che avrebbe dovuto avere un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Stoccolma²⁴. In tal senso, veniva sollecitato lo stesso essere umano ad utilizzare la propria esperienza per progredire, inventare e scoprire; con l'accortezza di procedere con discernimento ed avendo cura dello stato dell'ambiente, dati gli evidenti danni, quali l'inquinamento delle acque, dell'aria e della terra, precedentemente causati dall'industria²⁵.

Il punto di partenza di questo incontro di Stoccolma, quindi, è l'affermazione secondo cui *“lo sviluppo economico e sociale è*

²² Alexander Gillespie: *“The Long Road to Sustainability: the Past, Present and Future of International Environmental Law and Policy”* -Oxford University Press- 2018.

²³ Michael W. Manulak: *“Multilateral solutions to bilateral problems: The 1972 Stockholm conference and Canadian foreign environmental policy”*.

²⁴ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente Umano (Stoccolma, 1972). Principio N. 18.

²⁵ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente Umano (Stoccolma, 1972). Principio N. 11.

*essenziale*²⁶ e deve essere perseguito nel rispetto dell'ambiente e dei principi della Dichiarazione. L'idea quindi che in una fase di tale sviluppo e crescita economica, questa potesse arrestarsi per cedere il passo alla tutela ambientale non era minimamente considerata ed anzi, si sosteneva che le stesse dovessero procedere di pari passo e che la povertà ed il sottosviluppo portassero invece ad un aggravarsi dei problemi ambientali²⁷.

Al centro del progetto della Dichiarazione di Stoccolma²⁸ vi era il concetto di cooperazione, che doveva realizzarsi su tutti i livelli: tra cittadini, tra imprese, tra Stati. Tra essi, ognuno doveva assumersi le proprie responsabilità e mettersi a disposizione per il raggiungimento dello sviluppo come comunità. E questo è specificamente chiarito nel paragrafo 7 del preambolo della Dichiarazione in cui: *“La Conferenza chiede ai governi e ai popoli di unire i loro sforzi per preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse dei popoli e delle generazioni future”*²⁹.

Altro principio fondamentale della Dichiarazione di Stoccolma³⁰ è il Principio 21, che ribadisce la sovranità degli Stati sul proprio territorio, ma, differentemente rispetto al passato, mette anche in capo agli stessi

²⁶ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente Umano (Stoccolma, 1972). Principio N. 8.

²⁷ Lo squilibrio sociale e la povertà, si riteneva, portassero ad un peggioramento della qualità della vita e ad un grosso divario tra coloro che avevano la possibilità di informarsi e partecipare attivamente alle dinamiche ambientali e coloro che invece, per motivi di condizione economica e sociale non avevano tale possibilità. Lo stesso divario di sviluppo tra Stati poteva comportare delle problematiche nella condivisione di informazioni e nella cooperazione per l'adozione di strumenti efficaci per la tutela ambientale. Alexander Gillespie: *“The Long Road to Sustainability: the Past, Present and Future of International Environmental Law and Policy”*. (114-115)

²⁸ *Ibidem* vedi nota n. 2.

²⁹ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972). Preambolo, paragrafo 7.

³⁰ *Ibidem* vedi nota n. 2.

un obbligo di rispetto dell'ambiente circostante: *“In conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale”*³¹. Si mette in risalto l'importanza di prevenire le interferenze ambientali transfrontaliere che sarà poi anche ribadita successivamente nella *Dichiarazione di Rio* del 1992.

1.2 “Our common future”, concetto di sostenibilità e sviluppo

Nel 1987 viene per la prima volta pubblicato un documento in cui si introduce il concetto di sviluppo sostenibile. Si tratta del Rapporto Brundtland³², che prende il nome da Gro Harlem Brundtland³³ al tempo presidente della Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo, che aveva commissionato la stesura del rapporto. Il Rapporto Brundtland, anche conosciuto come *“Our common future”* fornisce una specifica definizione di sviluppo sostenibile: *“lo sviluppo sostenibile è*

³¹ Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972). Principio N. 21.

³² *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987.*

³³ Marco Antonioli: *“Sostenibilità dello sviluppo e Governance Ambientale”*.

*uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*³⁴.

Lo scopo di questo rapporto³⁵ era quello di cambiare rotta a livello ambientale e di sostenibilità a seguito dell'urgente richiesta da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di:

- proporre strategie ambientali a lungo termine per raggiungere uno sviluppo sostenibile entro il 2000 e per portarlo poi avanti nel tempo;³⁶

- illustrare dei principi cardine ed i modi in cui l'attenzione per l'ambiente potesse portare ad una maggiore cooperazione ed interrelazione tra Stati in via di sviluppo e Stati in una più avanzata situazione di sviluppo economico e sociale e che potessero portare al raggiungimento di obiettivi comuni ed al sostegno reciproco. Tutto questo tenendo sempre conto delle interrelazioni tra persone, risorse, ambiente e sviluppo;³⁷

- esaminare ed indicare le soluzioni più valide per far fronte alle preoccupazioni ambientali;³⁸

- definire con esattezza come vadano inquadrati e trattati i problemi ambientali a lungo termine; e quindi definire un programma

³⁴ *Ibidem* vedi nota n. 32.

³⁵ Erling Holden, Kristin Linnerud, David Banister: „*Sustainable development: our common future revisited*”.

³⁶ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chairman's Foreword and Chapter 2. III. Strategic Imperatives art. 27.*

³⁷ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chairman's Foreword and Chapter 3. IV. A Sustainable world Economy art. 72-79.*

³⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chairman's Foreword and Chapter 1. II. New Approaches to Environment and Development art. 39-54.*

di azione a lungo termine per i successivi decenni indicando anche i risultati attesi e le aspirazioni della comunità mondiale.³⁹

Dal Rapporto Brundtland⁴⁰ emergono quattro obiettivi primari, quali salvaguardare la sostenibilità ecologica a lungo termine, soddisfare i bisogni umani di base e promuovere l'equità intragenerazionale e intergenerazionale⁴¹.

Subordinati agli obiettivi primari si riescono a riconoscere anche degli obiettivi secondari⁴², che comprendono la conservazione del valore intrinseco della natura, la promozione della protezione dell'ambiente, la promozione della partecipazione pubblica e la soddisfazione delle aspirazioni per un migliore standard di vita o una migliore qualità della vita. Questi obiettivi secondari, essendo subordinati ai primari, dovranno cedere il passo nel momento in cui la realizzazione di un obiettivo subordinato sia in contrasto con quella di uno principale, perseguendo quindi prima il primario, e poi, solo se eventualmente realizzabile, il secondo obiettivo.

Dal Rapporto emerge inoltre che lo sviluppo economico non è direttamente inserito tra gli obiettivi primari dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, aspirare alla crescita economica può equivalere ad aspirare ad un miglioramento del tenore di vita addirittura superiore a quello che può essere considerato ecologicamente sostenibile nel lungo periodo.

³⁹*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chairman's Foreword and Chapter 1. I. Symptoms and Causes art 8-38.- II. New Approaches to Environment and Development art. 39-54*

⁴⁰ *Ibidem* vedi nota n. 32.

⁴¹ Erling Holden, Kristin Linnerud, David Banister: *"Sustainable development: our common future revisited"*.

⁴² Secondari in quanto la loro realizzazione si può avere solo quando non contrasta con il raggiungimento di un interesse primario. Karl G. Høyer: *"Sustainable Mobility - the Concept and its Implications"*. Department of Environment, Technology and Social Studies Roskilde University. 2000.

Lo afferma il Rapporto Brundtland⁴³: “*Lo sviluppo sostenibile richiede chiaramente una crescita economica in luoghi in cui tali bisogni non vengono soddisfatti. In altri contesti, può essere coerente con la crescita economica, a condizione che il contenuto della crescita rifletta i principi generali di sostenibilità e di non sfruttamento degli altri. Ma la crescita da sola non basta*”⁴⁴. Dunque, pur non essendo la crescita economica direttamente inserita negli obiettivi primari del rapporto, è comunque un elemento fondamentale, che può permettere di facilitare il raggiungimento dei quattro obiettivi primari⁴⁵.

Il primo degli obiettivi che il rapporto si prefissa di raggiungere è di salvaguardare la sostenibilità ecologica a lungo termine. Per il raggiungimento dell’obiettivo sono elencati due requisiti minimi di sostenibilità ecologica. In primo luogo, se si vogliono soddisfare in modo sostenibile i bisogni fondamentali dell’uomo, le risorse naturali della Terra devono essere preservate⁴⁶.

Lo sviluppo umano tende a danneggiare gli ecosistemi, riducendo così il numero di specie. La perdita di specie vegetali e animali può limitare notevolmente le possibilità delle generazioni future. Pertanto, il Rapporto Brundtland⁴⁷ ha sostenuto che “*lo sviluppo sostenibile richiede la conservazione delle specie vegetali e animali*”. In secondo luogo, la motivazione per la conservazione della natura non può

⁴³ *Ibidem* vedi nota n. 32.

⁴⁴ Our Common Future Chapter 3: The Role of the International Economy.

⁴⁵ Erling Holden, Kristin Linnerud, David Banister: “*Sustainable development: our common future revisited*”.

⁴⁶ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. II. The Policy Directions art. 40-46.*

⁴⁷ *Ibidem* vedi nota n. 32.

soltanto basarsi sull'obiettivo dello sviluppo, ma deve anche essere un obbligo morale che ogni individuo ed ogni Stato dovrebbe perseguire⁴⁸.

Il secondo obiettivo da raggiungere è la soddisfazione dei bisogni umani di base che risulta essere al centro del concetto di sviluppo sostenibile. Il Rapporto Brundtland elenca come bisogni umani di base, la disponibilità d'acqua, il cibo, la possibilità di occupazione, l'assistenza ed i servizi sanitari⁴⁹.

Tuttavia, non si limita ai bisogni primari, ma secondo il rapporto, le persone hanno il diritto di aspirare a qualcosa di più di una semplice copertura dei propri bisogni primari: *“Lo sviluppo sostenibile richiede di soddisfare i bisogni di base di tutti ed estendere a tutti l'opportunità di soddisfare le loro aspirazioni ad una vita migliore”*⁵⁰.

Ovviamente l'aspirazione ad una vita migliore non sempre può andare di pari passo con la sostenibilità, ciò proprio in ragione del fatto che viene considerato come un obiettivo secondario e quindi subordinato alla realizzazione della soddisfazione dei bisogni umani di base e della sostenibilità in generale.

Il terzo ed il quarto obiettivo consistono nel promuovere l'equità intragenerazionale e intergenerazionale e quindi non solo tutelare l'ambiente a livello fisico, ma anche a livello sociale, promuovendo l'equità. Di conseguenza, ciò implica che la generazione attuale deve soddisfare i propri bisogni senza compromettere la capacità delle

⁴⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. IV. A Call for Action art. 101-109.*

⁴⁹ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. II. The Policy Directions art 41.*

⁵⁰ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. III Sustainable Development art. 28.*

generazioni future di soddisfare i propri⁵¹. Si sostiene inoltre che l'equità sociale tra generazioni deve essere estesa all'equità all'interno di ogni generazione⁵² e che entrambe si vadano poi a riflettere a livello globale e nazionale sulla società.

1.3 Dichiarazione di Rio 1992

Con la *Dichiarazione di Rio*⁵³ del 1992 si recepiscono i principi già enunciati nel Rapporto Brundtland⁵⁴, ma ci si concentra ancor di più sull'urgenza del problema legato alla tematica ambientale e sull'importanza dello stesso sia a livello sociale, che economico.

L'obiettivo è di garantire una maggiore equità nella distribuzione delle risorse e ciò è espressamente testimoniato dal Principio 5⁵⁵, secondo cui, l'abbattimento della povertà, è “*requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile*”. Da ciò deriva che ogni Stato ha il dovere di contribuire in proporzione ed in ragione delle proprie capacità, che è ciò che si desume dal Principio 7.⁵⁶

⁵¹ Molto importante per il perseguimento di questo fine è il garantire la possibilità di accesso ad un patrimonio sia naturale che culturale adeguato.

⁵² Si ritiene che all'interno di una stessa generazione si debbano garantire pari opportunità tra le persone, si debba garantire l'uguaglianza e l'equità tra i sessi, tra le classi sociali, tra i gruppi etnici e religiosi.

⁵³ *Ibidem* vedi nota n. 5.

⁵⁴ *Ibidem* vedi nota n. 32.

⁵⁵ Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo (1992) Principio N. 5.

⁵⁶ Giampaolo Rossi: “*Diritto dell'ambiente*” (30-35).

Inoltre, nella dichiarazione è enunciato il “*Principio di precauzione*”⁵⁷, secondo cui non si deve avere la certezza del verificarsi dell’evento lesivo dell’ambiente per poter cominciare ad attuare una politica preventiva ed il principio “*chi inquina paga*”⁵⁸, in base al quale, colui che inquina, dovrà essere colui che ne pagherà il costo.

Il principio di precauzione, contenuto nel Principio 15 della *Dichiarazione di Rio*⁵⁹, è uno tra i maggiormente controversi⁶⁰, in quanto dà rilevanza giuridica a situazioni che non sono caratterizzate dalla certezza della realizzazione. Si tratta però di situazioni i cui rischi andrebbero talmente a compromettere l’ambiente, che non vi è la possibilità di attendere che la loro gravità sia effettivamente dimostrata.⁶¹

Questo principio fornisce agli Stati una guida per la condotta da tenere e per l’emanazione di norme sulla tutela ambientale in caso di incertezze sulle situazioni. La politica da portare avanti si direbbe quindi essere quella di cercare di evitare i danni ambientali sin dall’origine senza poi doverne combattere gli effetti solo una volta realizzatisi. Ovviamente il principio non impone che a seguito di un qualunque rischio la relativa attività sia proibita, ma fornisce agli Stati

⁵⁷ Dichiarazione di Rio sull’ambiente e sullo sviluppo (1992) Principio N.15.

⁵⁸ Dichiarazione di Rio sull’ambiente e sullo sviluppo (1992) Principio N.16.

⁵⁹ *Dichiarazione di Rio* sull’ambiente e sullo sviluppo (1992) Principio N. 15: “*Al fine di proteggere l’ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l’adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*”.

⁶⁰ “In dottrina vi sono diversi pareri discordanti sui parametri di condotta effettivamente richiesti dagli Stati; l’ambiguità lessicale dell’espressione “*approccio*”, anziché “*principio*” è a sua volta causa di dibattiti dottrinali” Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: “*Trattato di diritto dell’ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*”. Giuffrè editore. 2014. (136)

⁶¹ Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: “*Trattato di diritto dell’Ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*”. (135-140).

dei parametri in ragione dei quali ci si dovrà regolare e si dovrà valutare la soglia di rischio che si sta affrontando⁶².

In tal senso, si sottolinea che l’inserimento di questo principio ha trasferito l’onere della prova dal legislatore al soggetto agente, ne senso che il legislatore, precedentemente, per prendere provvedimenti a seguito di danni ambientali, doveva dimostrare il nesso causale che c’era tra l’attività posta in essere ed il danno stesso. Adesso con il principio di precauzione l’onere della prova viene trasferito in capo a colui che pone in essere l’azione che possa avere un effetto negativo sull’ambiente, il quale sarà tenuto a provare che la sua attività non avrà un effetto lesivo e che non vi saranno gravi ripercussioni sullo stesso.

Passando ad analizzare il principio del “*chi inquina paga*”⁶³, questo fu indicato dall’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)⁶⁴ quale principio di efficienza economica e fu enunciato per la prima volta in un Programma d’azione in materia ambientale⁶⁵ e in una Raccomandazione del Consiglio⁶⁶ e solo successivamente espressamente inserito nella *Dichiarazione di Rio*⁶⁷.

Quindi è possibile notare come questo principio aumenti le responsabilità in capo alle autorità nazionali, che dovranno adoperarsi

⁶² A riguardo la dottrina si divide: l’Autorità giudiziaria Americana sostenuta anche da alcuni autori Europei ritiene che il principio vada inteso in due possibili modi: in senso “forte”, secondo cui un’azione non va compiuta se rischiosa per l’ambiente, o in senso “debole” secondo cui la mancanza di una certezza scientifica non è di per sé un valido motivo per evitare di prendere certe precauzioni. Luciano Butti: “*The precautionary principle in environmental law, neither arbitrary nor capricious if interpreted with equilibrium*”. Giuffrè editore. 2007.

⁶³ Si può ritenere essere una diretta conseguenza alla violazione del principio di precauzione; quando non si valutano con i giusti parametri le proprie attività e si finisce con il danneggiare l’ambiente circostante.

⁶⁴ Istituita con la Convenzione sull’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, firmata a Parigi il 14 dicembre 1960.

⁶⁵ Giampiero Di Plinio, Pasquale Fimiani: “*Principi di Diritto Ambientale*”. Giuffrè editore. 2008. (48-49)

⁶⁶ Raccomandazione del 3 marzo 1975, n 436.

⁶⁷ *Ibidem* vedi nota n. 5

per far sì che vi sia una congrua legislazione che permetta di punire il trasgressore.⁶⁸

A livello giuridico, del principio “*chi inquina paga*”, si è occupata anche l’Unione Europea e lo scopo che si era posta, in questo caso, era di perseguire, oltre all’obiettivo della prevenzione, anche quelli della riparazione e del risarcimento del danno ambientale. Un passo in avanti al riguardo è stato fatto con l’approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento Europeo della “*Direttiva sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti di plastica sull’ambiente*”⁶⁹ con cui si vieta entro il 2021 l’utilizzo di plastica monouso e, coerentemente con quanto si stabilisce nel principio “*chi inquina paga*”, si prevedono diverse responsabilità ed obblighi informativi del cittadino nei confronti dei produttori⁷⁰.

Ovviamente una applicazione omogenea a livello dei singoli Stati è di particolare difficoltà proprio per la profonda differenza tra i vari sistemi giuridici.

A livello di diritto internazionale dell’ambiente, vi sono ampi riferimenti ad i principi generali, non sono però mancate controversie sulla loro natura giuridica e sulla loro esatta nozione: una dottrina più prudente sostiene che la Corte Internazionale di Giustizia⁷¹ abbia usato la nozione di principi “*per far entrare nel diritto internazionale*

⁶⁸ “Le autorità nazionali dovranno adoprarsi a promuovere l’“internalizzazione” dei costi per la tutela ambientale e l’uso di strumenti economici, considerando che, in linea di principio, è l’inquinatore a dover sostenere il costo dell’inquinamento, tenendo nel debito conto l’interesse pubblico e senza alterare il commercio e le finanze internazionali” Dichiarazione di Rio (1992). Principio N. 16.

⁶⁹ Direttiva approvata il 27/03/2019.

⁷⁰ www.ecocamere.it

⁷¹ *Ibidem* vedi nota n. 18.

generale delle norme che non soddisfano i requisiti dell'usus e dell'opinio juris"⁷².

Per gli Stati, invece, il termine “*principi*” viene utilizzato in maniera eterogenea. Ad esempio, soffermandosi sugli strumenti non vincolanti come la *Dichiarazione di Rio*⁷³, vi è l'elenco di vari principi, senza la distinzione però tra regole di comportamento che sono già consolidate in obblighi di diritto internazionale e quelle che invece ancora non lo sono e che quindi non sono ancora vincolanti, ma che sono enunciate per far sì che gli Stati inizino ad uniformarsi.

Altra parte della dottrina sostiene che i principi generali che si ritrovano in strumenti di *soft law*, come la *Dichiarazione di Rio*⁷⁴, pur non essendo vincolanti, comunque andrebbero ad influenzare “*la formazione, l'interpretazione e l'applicazione delle norme internazionali, perché contengono parametri che incidono sulle decisioni dei giudici e delle istituzioni internazionali, guidandoli alla soluzione dei conflitti*”⁷⁵.

Con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo di Rio del 1992⁷⁶, oltre alla Dichiarazione, fu anche approvato un programma d'azione, denominato “*Agenda 21*”⁷⁷ che elencava le modalità di azione e di comportamento da tenere nel XXI secolo per la risoluzione delle problematiche ambientali inderogabili.

⁷² GAJA, in Paolo Fois: “*Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente, XI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale*”. Napoli. 2007.

⁷³ *Ibidem* vedi nota n. 5.

⁷⁴ *Ibidem* vedi nota n. 5.

⁷⁵ Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: “*Trattato di diritto dell'Ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*”. (104-105).

⁷⁶ Conferenza con la quale furono approvati la Dichiarazione di Rio ed il Programma “*Agenda 21*”.

⁷⁷ Programma d'azione AGENDA 21 ONU.

Nel testo sono elencati gli obiettivi, le attività ed i mezzi di attuazione per far fronte alla povertà, al cambiamento dei modelli di consumo, la promozione della salute, la protezione dell'atmosfera e vari altri argomenti attinenti alla tutela dell'ambiente e della società⁷⁸.

1.4 Rio+20 (2012)

Rio+20⁷⁹ (Rio 2012) è la Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutasi nel 2012 a Rio de Janeiro, ed il +20 sta ad indicare il ventesimo anniversario della *Dichiarazione di Rio* del 1992⁸⁰.

L'obiettivo di tale Conferenza era di continuare a promuovere lo sviluppo sostenibile e verificare quanto e come fossero stati attuati i piani che ci si era posti a distanza di vent'anni dalla Conferenza del 1992. I temi fondamentali trattati in questa nuova Conferenza sono: “*Il futuro che vogliamo*” e “*L'economia verde*”⁸¹ ed “un quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile”.

A vent'anni di distanza dalla prima Conferenza di Rio risulta che l'azione posta in essere dagli Stati non è stata sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo prefissati ed uno degli scopi

⁷⁸ Wayne Visser, Dirk Matten, Manfred Pohl, Nick Tolhurst: “*THE A TO Z OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*”. (43-44)

⁷⁹ Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutasi nel 2012 a Rio de Janeiro.

⁸⁰ *Ibidem* vedi nota n. 5.

⁸¹ Robert E Horn: “*Rio+20*”.

di questa nuova Conferenza è proprio quello di colmare le lacune nell'attuazione dei documenti adottati dalle pregresse conferenze⁸².

Molte delle politiche sull'inquinamento che erano state prestabilite nella Conferenza non sono state rispettate⁸³ e, nonostante vi sia stato un importante sviluppo tecnologico e si sia verificata una sostanziale crescita economica in molti paesi, questo non ha giovato a coloro che invece dispongono di un basso reddito o alle popolazioni che si sono andate progressivamente emarginando, portando quindi a crescenti disuguaglianze. Anche nel campo della salute, nonostante i progressi fatti, comunque le disuguaglianze per l'accesso alle cure continuano a creare una forte disparità tra paesi e tra popolazioni.

Rio+20⁸⁴ si concluse con l'approvazione di un documento chiamato "*The future we want*", a seguito del quale, furono avviati, sia a livello nazionale che internazionale, numerose azioni proprio riguardanti i temi cruciali in materia ambientale.

La dottrina non ha, però, risparmiato critiche per il "*Futuro che noi vogliamo*", perché, sebbene siano stati ribaditi i solenni principi della *Dichiarazione di Rio* del 1992⁸⁵, il documento approvato è stato frutto di travagliati negoziati e viene quindi ritenuto un documento di compromesso e i due temi fondamentali della nuova conferenza:

⁸² Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: "*Trattato di diritto dell'ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*". (101-102).

⁸³ Vedi CORTE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO 10/01/2012 Sentenza n. 30765/08 (Crisi rifiuti Italia-Campania), CORTE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO 9/12/1994 Lopez Ostra vs. Spain e Case C 387/97 *Commission v Greece*. Tuttora alcune politiche sulle emissioni non sono ancora conformi: vedi Sentenza Corte d'appello dell'AIA 9/10/18 (riduzione emissioni olandesi).

⁸⁴ *Ibidem* vedi nota n. 79.

⁸⁵ *Ibidem* vedi nota n. 5.

“*Green economy*” e “*Governance*”, non sono stati affrontati dagli Stati con la volontà di assumere impegni concreti⁸⁶.

Durante la Conferenza si spinse molto il tema dell’“*economia verde*”⁸⁷ intesa come economia nell’ambito dello sviluppo sostenibile; non solo volta al miglioramento ambientale, ma volta alla completa risoluzione di svariati problemi dell’ambiente. Si identificarono specificamente come maggiori minacce globali il cambiamento climatico, l’espandersi dei deserti e l’esaurimento delle risorse e si cercò di darvi soluzione sempre promuovendo contemporaneamente un benessere che fosse sia economico, ma soprattutto sociale⁸⁸.

Per portare avanti un progetto come questo fu anche discusso un “*quadro istituzionale per lo sviluppo sostenibile*”, identificando che tipo di governance globale si dovrebbe seguire per mettere effettivamente in atto le politiche prefissate per il raggiungimento di uno sviluppo “*sempre più sostenibile*”.

Il concetto di *governance* si è diffuso a partire dagli anni ‘80 come riferimento per l’azione pubblica moderna e la gestione aziendale. La *governance* ambientale ha come scopo quello di coinvolgere tutti nelle decisioni in materia ambientale, attraverso organizzazioni civili e governative, al fine di ottenere un’ampia e libera adesione al progetto di mantenimento dell’integrità del pianeta⁸⁹. Diventa quindi

⁸⁶ Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: “*Trattato di diritto dell’ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*”. (101-102).

⁸⁷ Pedro Roberto Jacobi, Paulo Antonio de Almeida Sinisgalli: “*Environmental governance and the green economy*” *Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. 2012.*

⁸⁸ Robert E Horn: “*Rio+20*”.

⁸⁹ Pedro Roberto Jacobi, Paulo Antonio de Almeida Sinisgalli: “*Environmental governance and the green economy*” *Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. 2012. Governança ambiental - elementos para o debate.*

fondamentale il coinvolgimento di tutta la società nel processo di sviluppo della *governance* ambientale.

2. Diritto all'informazione e alla partecipazione ambientale

Risulta di vitale importanza, nel quadro della tutela dell'ambiente, l'informazione ambientale e la condivisione da parte degli Stati delle conoscenze di cui dispongono. Le questioni che riguardano l'ambiente, infatti, coinvolgono, nella maggior parte dei casi, una pluralità di parti interessate, ognuna delle quali è portatrice di un diverso interesse ed è in possesso di differenti informazioni⁹⁰.

Proprio per tale motivo, la raccolta e la gestione delle informazioni nell'ambito della pianificazione delle politiche da seguire è fondamentale per avere un corretto coordinamento tra i diversi Stati coinvolti. Ugualmente, la pubblicazione e la condivisione delle informazioni è fondamentale per il coinvolgimento del cittadino nelle politiche ambientali, portandolo da soggetto passivo a soggetto attivo conscio dell'operato della pubblica amministrazione⁹¹.

Negli ultimi anni si è quindi andata ad affermare la convinzione secondo cui le decisioni che possono produrre rilevanti effetti a livello ambientale, per essere adottate, dovranno coinvolgere coloro che sono i diretti interessati e su cui le stesse sono destinate ad avere effetto; ed è qui che l'informazione assume un ruolo fondamentale: deve mettere,

⁹⁰ Giampaolo Rossi: “*Diritto dell'ambiente*” (90-96)

⁹¹ Valentina Rossi: “*Ambiente e diritti umani: il diritto all'informazione ambientale*”. 2009.

coloro che sono i soggetti interessati, in condizione di comprendere appieno la strategia messa in atto e le problematiche ambientali che si cerca di contrastare.

A seguito della Seconda guerra mondiale, nell'ambito del diritto internazionale, l'individuo ha assunto un ruolo centrale. Viene, infatti, posto al centro degli interessi della comunità internazionale attraverso le norme sulla tutela della dignità della persona umana esposte nella Carta delle Nazioni Unite⁹² (1945) e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁹³ (1948). Per una parte della dottrina la soggettività che viene garantita all'individuo sarebbe una diretta conseguenza del riconoscimento in capo allo stesso sia di diritti che di obblighi internazionali. Tuttavia, non sembra si possa ancora riconoscere piena soggettività all'individuo nel diritto internazionale, in quanto, il diritto internazionale stesso, non entra direttamente in contatto con l'individuo, ma ha in ogni caso bisogno dello Stato, alla cui sovranità è sottoposto l'individuo, che faccia da *"tramite"*⁹⁴.

Il diritto all'informazione dell'individuo è affermato nella Carta Mondiale della Natura⁹⁵ adottata nel 1982, su proposta dell'UNEP⁹⁶. Nel documento si afferma all'articolo 16: *"Tutta la pianificazione comprende, tra i suoi elementi essenziali, la formulazione di strategie per la conservazione della natura, l'istituzione di inventari degli ecosistemi e la valutazione degli effetti sulla natura delle proposte politiche e delle attività; tutti questi elementi sono resi pubblici con*

⁹² Carta delle Nazioni Unite, ratificata a San Francisco nel 1945 a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale. Si istituisce l'ONU.

⁹³ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Parigi nel 1948.

⁹⁴ Umberto Leanza, Ida Caracciolo: *"Il Diritto Internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui"*. Giappichelli editore. Torino. 2012. (108-116)

⁹⁵ Carta Mondiale della Natura, approvata il 28 ottobre 1982 a Montevideo.

⁹⁶ *Ibidem* vedi nota n. 22.

*mezzi adeguati e in tempo utile per consentire una consultazione efficace, e la partecipazione*⁹⁷ ed all'articolo 23: *“Tutte le persone, conformemente alla legislazione nazionale, hanno la possibilità di partecipare, individualmente o con altri, all'elaborazione di decisioni che riguardano direttamente il loro ambiente e devono avere accesso a mezzi di ricorso quando il loro ambiente ha subito un danno, oppure degradazione”*⁹⁸.

La figura dell'individuo, inteso come cittadino, assume ruolo preponderante per il diritto ambientale e si afferma la necessità di farlo partecipare alla formazione dello stesso diritto, e ciò può essere possibile solamente attraverso il diritto all'informazione⁹⁹.

La centralità dell'individuo ed il suo diritto all'informazione saranno poi anche ribaditi nel Rapporto Bruntland¹⁰⁰, ma è con la Convenzione di Rio del 1992¹⁰¹ che la partecipazione del cittadino ai problemi ambientali arriva definitivamente sul piano internazionale, sancendo, nel Principio 10¹⁰², quanto la partecipazione del cittadino debba essere necessariamente assicurata dallo Stato e quanto lo stesso

⁹⁷ Risoluzione 37/7 del 28 Ottobre 1982, articolo 16.

⁹⁸ Risoluzione 37/7 del 28 Ottobre 1982, articolo 23.

⁹⁹ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

¹⁰⁰ *Ibidem* vedi nota n. 32.

¹⁰¹ *Ibidem* vedi nota n. 5.

¹⁰² *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992), Principio n. 10: “Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo”*

debba essere messo in condizione di accedere alle informazioni riguardanti l'ambiente.

Lo scopo è permettere, attraverso la partecipazione e l'accesso alle informazioni di creare un ambiente in costante miglioramento, in cui tutti possano collaborare per giungere all'obiettivo primario di creare un ambiente sano¹⁰³.

2.1. La Convenzione di Aarhus

L'unico accordo, sul piano internazionale, in materia ambientale che ha dato attuazione in maniera vincolante al Principio 10 della Dichiarazione di Rio è la Convenzione di Aarhus¹⁰⁴ *“sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”*.

La stesura della Convenzione di Aarhus¹⁰⁵ si basa su dieci anni di esperienza di accordi ambientali portati avanti dall'UNECE¹⁰⁶ (Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite), nell'ambito del processo “Ambiente per l'Europa” ed è stato in

¹⁰³ Valentina Rossi: *“Ambiente e diritti umani: il diritto all'informazione ambientale”*.

¹⁰⁴ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *United Nations Economic Commission for Europe*, istituita nel 1947 con l'obiettivo di favorire la cooperazione economica tra gli Stati e perseguire lo sviluppo sostenibile, ha come compito quello di valutare i problemi economici, tecnici ed ambientali negli Stati membri, fornendo delle possibili soluzioni.

occasione della quarta conferenza ministeriale, svoltasi ad Aarhus, Danimarca, nel giugno 1998, che la Convenzione è stata adottata.

L'accesso all'informazione è il primo pilastro della Convenzione di Aarhus *“sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale”*. Tale convenzione fu negoziata sotto la supervisione della UNECE¹⁰⁷ ed è considerata un accordo internazionale unico nel suo genere per quanto riguarda l'integrazione dei diritti umani e la protezione dell'ambiente.

Infatti, l'articolo 1 presenta il *“diritto di ogni persona delle generazioni presenti e future a vivere in un ambiente adeguato alla sua salute o al suo benessere”*¹⁰⁸, ed è questa la spiegazione che la Convenzione dà in ragione del riconoscimento del diritto all'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Convenzione Aarhus¹⁰⁹ ha quindi garantito un maggiore accesso dei cittadini alle informazioni riguardanti i diritti ambientali in tutta Europa, contribuendo a garantire processi normativi più trasparenti e responsabili. Questa è una delle grandi novità della Convenzione che, infatti, attribuisce ai cittadini, la titolarità di situazioni soggettive per raggiungere una maggiore efficacia nella tutela dell'ambiente¹¹⁰.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998, Art. 1.

¹⁰⁹ *Ibidem* vedi nota n. 104.

¹¹⁰ Giorgio Recchia: *“Informazione ambientale e diritto di accesso”*. CEDAM. Padova. 2007. (68-83)

In effetti, l'UNECE¹¹¹ presenta la Convenzione come il passo avanti iniziale per avere un rapporto più reattivo tra i cittadini e i governi. L'accordo ha introdotto meccanismi innovativi per rafforzare la partecipazione del pubblico ai processi decisionali nazionali e internazionali, conferendo uno status speciale ai cittadini interessati e alle ONG (organizzazioni non governative)¹¹².

Nel nono e nel decimo paragrafo¹¹³ del preambolo della Convenzione è formulata l'ipotesi secondo cui l'informazione possa responsabilizzare il cittadino e che quindi il miglioramento dell'accesso all'informazione e la stessa partecipazione del pubblico, vadano sostenuti per aumentare la consapevolezza e la comprensione dello stesso, per migliorare la capacità di comunicazione dei responsabili delle decisioni su questioni di interesse pubblico e per garantire una maggiore trasparenza delle autorità pubbliche.

L'informazione e la partecipazione, quindi, non si devono intendere come semplici strumenti di attuazione delle scelte amministrative, ma hanno il compito di contribuire in maniera significativa a migliorare la qualità delle decisioni finali¹¹⁴.

Gli articoli 4 e 5¹¹⁵ riguardano, rispettivamente, i mezzi con cui le autorità pubbliche possono richiedere informazioni ambientali e gli

¹¹¹ *Ibidem* vedi nota n. 106.

¹¹² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998. Art. 2.

¹¹³ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998. Preambolo 9 e 10.

¹¹⁴ Giorgio Recchia: *"Informazione ambientale e diritto di accesso"*. (72)

¹¹⁵ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998. Art. 4-5.

obblighi delle parti di garantire che tali autorità diffondano attivamente le informazioni ambientali provenienti da varie fonti.

Entrambe le disposizioni però si riallacciano al diritto nazionale, garantendo una grande discrezionalità nel modo e nel tempo di divulgazione delle informazioni, consentendo anche la possibilità di rifiuto di divulgazione per motivi di interesse generale quali il segreto di stato, la sicurezza nazionale, la riservatezza o la protezione dei dati personali.¹¹⁶

Tuttavia, i motivi del rifiuto devono essere interpretati in maniera restrittiva: *“tenendo conto dell’interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e tenendo conto del fatto che le informazioni richieste riguardino o meno le emissioni nell’ambiente”*. Mentre però l’obbligo di divulgazione che viene imposto sull’autorità pubblica dall’articolo 4 si basa sulla richiesta, quello all’articolo 5 riguarda invece le forme e le categorie di informazioni riguardanti l’ambiente che le autorità pubbliche sono attivamente tenute a raccogliere e diffondere.

La priorità attribuita all’accesso del pubblico impone a tali autorità l’obbligo di ordinare e pubblicare le informazioni ambientali rilevanti, comprese le relazioni nazionali sullo stato dell’ambiente, la legislazione e i documenti politici, le informazioni sulla politica ambientale, le informazioni sulle emissioni e i trasferimenti di sostanze inquinanti¹¹⁷.

¹¹⁶ Giorgio Recchia: *“Informazione ambientale e diritto di accesso”*. (74-75)

¹¹⁷ Mason, Michael: *“Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention”* Global Environmental Politics, vol. 10 no. 3, 2010, pp.10 31, Project MUSE, muse.jhu.edu/article/389505.

3. Obblighi degli Stati membri

A livello ambientale, l'Organizzazione Internazionale che più sta agendo e combattendo per la tutela dell'ambiente è l'Unione Europea, dando importanti linee guida agli Stati membri per perseguire ed implementare le proprie politiche ambientali.

Ai sensi dell'articolo 192, paragrafo 4, del TFUE: *“Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale”*.

Quando un provvedimento ambientale è adottato dalle istituzioni dell'Unione o un principio è sviluppato dalla Corte di Giustizia¹¹⁸, spetta agli Stati membri garantire che esso sia applicato nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali.

L'azione dei singoli Stati è quindi fondamentale per l'effettivo sviluppo del diritto ambientale dell'UE. Per aumentare l'incidenza del diritto dell'UE e le possibilità dei singoli di invocarlo, nonché per sostenere gli Stati membri e controllarne il rispetto del diritto dell'UE, sono stati istituiti diversi meccanismi, alcuni specificamente nei trattati, altri attraverso la Corte di giustizia¹¹⁹.

Ad esempio, il trattato UE¹²⁰ impone un obbligo generale di leale cooperazione da parte degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'UE¹²¹. L'articolo 4, paragrafo 3, del TUE stabilisce che: *“Gli Stati membri adottano ogni misura generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o risultanti dagli atti*

¹¹⁸ *Ibidem* vedi nota n. 18.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ TUE, art. 4.

¹²¹ David Lenglet, Sais Mahmoudi: *“EU environmental law and policy”*. Oxford Scholarship Online. 2016. (131-133).

delle istituzioni dell'Unione". Ai sensi dello stesso articolo, gli Stati membri "facilitano la realizzazione dei compiti dell'Unione e si astengono da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione".

L'atto che più viene utilizzato in materia ambientale è la direttiva. Tuttavia, non è sufficiente che le disposizioni di una direttiva siano adeguatamente recepite nel diritto nazionale.

Infatti, è compito delle autorità nazionali garantire che le norme abbiano effettivamente un impatto. La Corte di Giustizia¹²² ha stabilito che quando una direttiva stabilisce che un'attività richiede un'autorizzazione, gli Stati membri devono garantire che il loro programma di autorizzazione sia effettivamente applicato e rispettato¹²³. Ciò richiede, tuttavia, che il risultato che la direttiva obbliga gli Stati membri a raggiungere sia formulato con chiarezza.

Il diritto ambientale dell'UE e le conseguenti direttive, si applicano ad ordinamenti profondamente diversi tra di loro, sia a livello amministrativo nazionale che regionale, ragion per cui, questo ha portato all'individuazione, da parte della Commissione, di specifici problemi: tra questi il fatto che i termini e la completezza delle misure di attuazione non sono sufficientemente rispettati nell'adozione delle normative nazionali e regionali, che la capacità amministrativa è

¹²² *Ibidem* vedi nota n. 18.

¹²³ Principio affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 15 marzo 1983, Causa 145/82 *Commissione c. Italia*. Si contestava all'Italia una violazione dell'art. 226 TCE (ora 288 TFUE), sostenendo l'omessa tempestiva attuazione di tre direttive in materia di specialità medicinali. L'Italia sosteneva di aver adempiuto all'obbligo di attuazione mediante provvedimenti amministrativi emessi dal Ministero della sanità. La Corte, dopo aver rilevato la tardività dei provvedimenti aggiunse: "Semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento dell'obbligo incombente in base" all'art. 288. Luigi Daniele: "Diritto dell'Unione Europea". Giuffrè editore. Milano. 2014.

insufficiente e che le strategie e i metodi di applicazione a livello nazionale e regionale sono deboli¹²⁴.

Esempio lampante di ciò sono proprio alcune discariche illegali in alcuni Stati membri¹²⁵ ed il fatto che la qualità dell'aria in molte città europee sia ancora non conforme alle norme UE¹²⁶.

Per quanto riguarda le sanzioni per le persone, sia fisiche che giuridiche, che violano le norme del diritto dell'UE, salvo disposizioni specifiche previste in un atto giuridico dell'UE, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni appropriate, ma devono garantire che le violazioni siano sanzionate a condizioni equivalenti alle norme sostanziali e procedurali del diritto nazionale applicabili a reati di natura e gravità analoghe.

Tuttavia, è generalmente richiesto che le sanzioni siano “*efficaci, proporzionate e dissuasive*”.¹²⁷ La direttiva 2000/60/CE¹²⁸ (Direttiva Quadro sulle Acque) prescrive che gli Stati membri debbano determinare le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali di attuazione della presente direttiva e le sanzioni così previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive.

Vi sono anche disposizioni di diritto penale elencate nella direttiva 2005/35/CE¹²⁹ sull'inquinamento provocato dalle navi e nella direttiva 2008/99/CE¹³⁰ sulla tutela penale dell'ambiente che obbligano

¹²⁴ COM (2008) 773 final (n. 19) 3-4.

¹²⁵ Case C-387/97 *Commission v Greece*.

¹²⁶ Sentenza Corte d'appello dell'AIA 9/10/18 (riduzione emissioni Olandesi).

¹²⁷ David Lenglet, Sais Mahmoudi: “*EU environmental law and policy*” (133-141)

¹²⁸ DIRETTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

¹²⁹ DIRETTIVA 2005/35/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 7 settembre 2005 relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

¹³⁰ DIRETTIVA 2008/99/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.

gli Stati membri a verificare che determinati comportamenti elencati costituiscano reato se sono illeciti e sono stati commessi intenzionalmente o per negligenza grave.

Tali attività comprendono lo scarico, l'emissione o l'introduzione di una quantità di materiali o di radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque, che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, o agli animali o alle piante nonché *“qualsiasi comportamento che provochi il deterioramento significativo di un habitat all'interno di un sito protetto”*¹³¹. Nessuna di queste due direttive specifica quali sanzioni debbano essere applicate a una determinata condotta. La decisione è lasciata agli Stati membri.

La Corte di giustizia¹³² ha ritenuto che, sebbene in linea di principio il diritto penale non rientri nella competenza comunitaria, il legislatore comunitario non ne è stato completamente escluso, quando l'applicazione di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive da parte delle autorità nazionali competenti fosse una misura essenziale per combattere gravi reati ambientali; questo proprio partendo dall'adozione di provvedimenti relativi al diritto penale degli Stati membri che erano ritenuti necessari per garantire la piena efficacia delle norme da essa stabilite in materia di tutela ambientale¹³³.

Diversamente però, la determinazione del tipo e del grado delle sanzioni penali da applicare non rientrava nelle competenze della Comunità, e solo dopo le modifiche introdotte dal Trattato di

¹³¹ DIRETTIVA 2008/99/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO lettera h.

¹³² *Ibidem* vedi nota n. 18.

¹³³ Case C-176/03 Commission of the European Communities v Council of the European Union.

Lisbona¹³⁴; dall' articolo 83, paragrafo 2, del TFUE si evince ora che norme minime sulla definizione dei reati e delle sanzioni possono talvolta essere incluse in una direttiva. Tali decisioni sono tuttavia soggette a una procedura legislativa speciale volta a proteggere gli aspetti fondamentali dei sistemi di giustizia penale degli Stati membri.

3.1 Procedura d'infrazione e sanzioni a seguito delle violazioni

Qualora uno Stato membro non adempia gli obblighi derivanti dai trattati, sia la Commissione, ai sensi dell'articolo 258 TFUE¹³⁵, sia gli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 259 TFUE¹³⁶, possono adire formalmente la Corte di giustizia.

Se uno Stato membro intende citare in giudizio un altro Stato membro, deve prima deferire la questione alla Commissione, che emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati hanno presentato le loro argomentazioni e le loro osservazioni sulla controversia.

Nella pratica, gli Stati membri raramente si avvalgono di questa possibilità¹³⁷. Laddove infatti abbiano un interesse nella questione, essi cercano invece di far condurre il procedimento dalla Commissione,

¹³⁴ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

¹³⁵ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, art. 258.

¹³⁶ TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, art. 259.

¹³⁷ Uno dei rari esempi è la sentenza 30 maggio 2006 causa C-459/03, Commissione c. Irlanda, in Racc. p. I-4635, relativa ad una controversia arbitrale instaurata dall'Irlanda contro il Regno Unito per violazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Luigi Daniele: *"Diritto dell'Unione Europea"*.

essendo compito della stessa controllare l'applicazione del diritto dell'Unione. In ogni caso è bene ribadire che gli Stati membri sono tenuti a cooperare in buona fede nelle indagini della Commissione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE e a fornire tutte le informazioni richieste.

Ai sensi degli articoli 258 e 259 TFUE, la Commissione può venire a conoscenza delle violazioni in diversi modi, il più comune dei quali è proprio quello in cui dalle relazioni di uno Stato membro, o dalla mancanza delle stesse, risulta che la direttiva non viene applicata nella maniera corretta.

La maggior parte dei casi di violazione del diritto ambientale riguarda una scorretta attuazione della direttiva o altri errori formali, piuttosto che violazioni dovute all'effettiva applicazione del diritto comunitario negli Stati membri. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che è più facile per la Commissione verificare e dimostrare le carenze formali, attraverso le relazioni, rispetto all'applicazione scorretta in casi concreti¹³⁸.

Oltre all'ambito formale, la Commissione può inoltre ricevere informazioni riguardanti le violazioni degli Stati membri del diritto ambientale anche attraverso canali informali, quali possono essere le organizzazioni ambientali presenti negli Stati membri, oppure le denunce presentate direttamente dal singolo cittadino europeo¹³⁹.

Qualora, dopo aver portato avanti il procedimento d'infrazione, si giunga ad una sentenza della Corte, è obbligo dello Stato membro che l'ha subita di conformarsi alla stessa. Se lo Stato membro non dovesse conformarsi alla sentenza della Corte entro un termine ragionevole, la

¹³⁸ David Lenglet, Sais Mahmoudi: “*EU environmental law and policy*” (133-141)

¹³⁹ Solamente nel corso del 2014 sono stati presentati 508 reclami relativi al settore della politica ambientale.

Commissione può avviare una nuova procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE. Essa può tuttavia specificare in tale termine una sanzione che, lo Stato membro interessato è tenuto a pagare per non essersi uniformato alla sentenza in termini ragionevoli¹⁴⁰.

La determinazione della sanzione si basa su tre criteri: la gravità dell'infrazione, la sua durata e la necessità di una sanzione con effetto deterrente per evitare la recidiva. Nell'applicare tali criteri, la Corte deve tener conto degli effetti sull'interesse pubblico e privato dell'inosservanza e dell'urgenza con cui lo Stato membro interessato deve essere indotto ad adempiere ai propri obblighi¹⁴¹.

La stessa sanzione può dividersi quindi, in una sanzione vera e propria, con lo scopo di evitare il ripetersi della violazione e di sollecitare lo stato al risolvere della questione con celerità, per evitare una ulteriore sanzione, oppure un versamento di somme periodico fino all'estinzione della violazione. Questa seconda tipologia di sanzione viene spesso utilizzata quando il persistere della violazione è reiterato nel tempo a seguito dell'accertamento della stessa in una sentenza.

Il primo caso in materia ambientale di sanzioni pecuniarie nei confronti di uno Stato membro a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia risale al 2000 e riguardava l'inadempimento della Grecia agli obblighi incombenti in virtù di due precedenti direttive sui rifiuti¹⁴².

Già nel 1992 la Corte¹⁴³, infatti, aveva stabilito che la Grecia, non avendo smaltito rifiuti tossici e pericolosi nella regione di Chania a Creta e non avendo chiuso una discarica illegale in un profondo

¹⁴⁰ Luigi Daniele: “*Diritto dell’Unione Europea*”. (330-331).

¹⁴¹ David Lenglet, Sais Mahmoudi: “*EU environmental law and policy*”. (133-141).

¹⁴² Case C-387/97 *Commission v Greece*.

¹⁴³ Sentenza della Corte, 7 Aprile 1992, causa C-45/91.

burrone, aveva violato tali direttive, decisione poi ribadita con la sentenza del 2000. Poiché la Grecia non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 1992 e per correggere la propria legislazione, la Corte le ha inflitto una penalità di 20.000 euro per ogni giorno conclusosi senza le azioni necessarie per conformarsi alla sentenza.

CAPITOLO II

SVILUPPO SOSTENIBILE COME SOLUZIONE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI ED ALL’ ESPANSIONE DELL’ INQUINAMENTO

1. Origine e sviluppo del concetto di “sviluppo sostenibile”
 - 1.1 Caratteristiche di un sistema socioeconomico - ambientale quale possibile strumento di realizzazione dello sviluppo sostenibile
2. Il cambiamento climatico
 - 2.1 Protocollo Kyoto e quote di emissioni
 - 2.2 Sentenza Corte d’appello dell’AIA 9/10/18 (riduzione emissioni Olandesi). Caso “Paesi Bassi vs Urgenda”.
3. Diritto alla qualità della vita
 - 3.1 Gli effetti dell’inquinamento
 - 3.2 Corte europea diritti dell’uomo: Lopez Ostra vs. Spain
 - 3.3 Corte europea diritti dell’uomo: Crisi rifiuti Italia vs Campania

1. Origine e sviluppo del concetto di “sviluppo sostenibile”

Lo sviluppo sostenibile¹⁴⁴ è un concetto in continua evoluzione che nasce ufficialmente nel 1983, in seguito alla risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁴⁵, con cui fu istituita la Commissione mondiale per l’ambiente e lo sviluppo¹⁴⁶.

La stessa aveva l’obiettivo di elaborare una “*agenda globale per il cambiamento*” delle pratiche di sviluppo e di segnalare l’urgenza di ripensare lo stile di vita e di governare¹⁴⁷.

La Commissione, presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland, pubblicò il c.d. “*Rapporto Brundtland*”¹⁴⁸, che introduceva la teoria dello sviluppo sostenibile mediante la pubblicazione del Rapporto “*Our common future*”. Ed è proprio da questo momento, che il termine “sviluppo sostenibile”, veniva recepito in ogni testo in materia ambientale, sia convenzionale che di *soft law*.

Dunque, il concetto di sviluppo sostenibile si basa sullo sfruttamento delle risorse naturali utilizzate per soddisfare i bisogni delle presenti generazioni, senza pregiudicare le generazioni future¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Possiamo anche precisare che è un principio strettamente legato al diritto ambientale, del quale condivide anche il fine ultimo di migliorare il futuro per le prossime generazioni. Rosario Ferrara, Maria Alessandra Sandulli: “*Trattato di diritto dell’ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*”. (222).

¹⁴⁵ L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite è uno degli organi istituzionali di cui si compongono le Nazioni Unite. Vi fanno parte i rappresentanti di tutti gli Stati appartenenti all’ONU.

¹⁴⁶ Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo (Commissione Brundtland 1987).

¹⁴⁷ Tracey Strange and Anne Bayley: “*Sustainable development linking economy, society, environment*”. OECD Publications. Parigi. 2008.

¹⁴⁸ *Ibidem* vedi nota n. 32.

¹⁴⁹ Paolo Fois: “*Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente*”. Editoriale Scientifica. Alghero. 2006. (41-43).

Il principio fondamentale contenuto nel concetto di cui sopra è il seguente: ogni azione umana deve prendere in considerazione gli effetti sull'ambiente, sull'economia e sulla società, al fine di non compromettere il benessere delle generazioni future.¹⁵⁰

L'argomento in seguito veniva trattato anche nel protocollo di Kyoto sulle quote di emissioni¹⁵¹ e nella *Dichiarazione di Rio* del 1992¹⁵², in cui fu approvato un piano d'azione denominato "Agenda 21", che aveva come scopo fondamentale il conseguimento dello sviluppo sostenibile. Di conseguenza, lo sviluppo sostenibile entra a far parte dei principi fondamentali "scritti" dell'Unione Europea¹⁵³.

Ebbene, negli ultimi 20 anni sono stati compiuti significativi progressi. La maggior parte dei governi nazionali, infatti, ha iniziato a incorporare il concetto di sostenibilità nella propria politica; diverse imprese in tutto il mondo, hanno applicato la sostenibilità ai loro prodotti e processi produttivi. Anche le iniziative locali hanno riscosso successo, informando i cittadini dell'importanza di partecipare alla ai progetti volti alla sostenibilità, quali la riduzione dei rifiuti, la rinnovazione degli spazi urbani ed altri programmi.

Tuttavia, nonostante il profuso impegno degli Stati, applicare i principi dello sviluppo sostenibile si è rivelato un compito difficoltoso.¹⁵⁴ Difatti, nonostante la necessità di evoluzione, gli Stati

¹⁵⁰ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. III Sustainable Development.*

¹⁵¹ Il Protocollo di Kyoto è un accordo internazionale per contrastare il riscaldamento climatico, è stato ratificato da 153 paesi ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005. In base a questo accordo, 39 paesi si sono impegnati a limitare e/o ridurre le proprie emissioni di gas serra.

¹⁵² *Ibidem* vedi nota n. 5.

¹⁵³ Marco Antonioli: "Sostenibilità dello sviluppo e Governance ambientale". Giappichelli editore. Torino. 2017.

¹⁵⁴ Tracey Strange and Anne Bayley: "Sustainable development linking economy, society, environment". (2008)

ed i cittadini si sono inizialmente mostrati restii al cambiamento, soprattutto perché il perseguimento dello sviluppo sostenibile, richiedeva la cooperazione, considerato quale elemento essenziale del processo decisionale.

Inoltre, le decisioni in materia ambientale devono considerare l'impatto futuro sull'ambiente, e non solamente i benefici apportati nel breve termine. A titolo di esempio, un disboscamento porta all'esaurimento di una foresta e garantisce un profitto immediato, tuttavia, in futuro, si avrà una grave perdita derivante dalla mancanza di biodiversità e dalla capacità di assorbimento di anidride carbonica.

Come espresso dal Rapporto Brundtland¹⁵⁵: *“lo sviluppo sostenibile non è uno stato fisso di armonia, ma piuttosto un processo di cambiamento...”*¹⁵⁶. Da tale passaggio inserito all'interno del rapporto, si evince che l'attenzione viene posta su situazioni che nell'immediato sarebbero state ignorate, ma che in futuro si sarebbero dimostrate dannose.

In tal senso, è necessario sottolineare che lo scopo dello sviluppo sostenibile, non si limita al tema ambientale, bensì comprende anche l'ambito economico. Fra i suoi obiettivi, infatti, viene incluso il miglioramento della qualità della vita, dei servizi, dell'ambiente attraverso l'economia, la quale viene coordinata in funzione degli sviluppi tecnologici e delle necessità ambientali e sociali¹⁵⁷.

In quest'ottica, il recente e continuo sviluppo della tecnologia, diviene fondamentale nella riduzione dell'impatto ambientale derivante

¹⁵⁵ *Ibidem* vedi nota n. 32.

¹⁵⁶ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, United Nations, 1987. Chapter 1. III Sustainable Development art. 30.*

¹⁵⁷ Marco Antonioli: *“Sostenibilità dello sviluppo e Governance ambientale”*.

dalle attività economiche. Negli ultimi vent'anni infatti, si sono sviluppate tecnologie all'avanguardia che consentono di ridurre significativamente l'impatto ambientale: tecnologie più efficienti nell'utilizzazione dei materiali, producendo meno emissioni e rifiuti.

Tuttavia, nonostante lo sviluppo delle tecnologie, nella maggior parte dei casi, le stesse non vengono trasferite nei paesi meno sviluppati¹⁵⁸, e pertanto non si raggiunge lo scopo di ridurre l'impatto ambientale globale.

1.1 Caratteristiche di un sistema socioeconomico - ambientale quale possibile strumento di realizzazione dello sviluppo sostenibile.

In passato, a partire dalla rivoluzione industriale, veniva attribuito un valore secondario agli elementi naturali, in favore del progresso della tecnologia, attraverso la quale si giungeva ad un miglioramento delle condizioni di vita.

Negli ultimi anni, invece, si è giunti alla consapevolezza che i comportamenti posti in essere dall'uomo sulle risorse ambientali non conducono al miglioramento delle condizioni di vita, bensì alla drastica riduzione, per le presenti e future generazioni, della abitabilità del pianeta¹⁵⁹.

La risposta che la comunità internazionale ha tentato di fornire pone le basi sullo sviluppo sostenibile, e quindi la realizzazione del progresso a livello economico, senza trascurare la cura dell'ambiente.

¹⁵⁸ Alessandro Lanza: *“Lo sviluppo sostenibile”*. (97-100).

¹⁵⁹ Susanna Quadri: *“Energia rinnovabile per una società sostenibile”*. In Paolo Fois: *“Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente”*.

Uno degli strumenti fondamentali per la lotta all'inquinamento e per il miglioramento delle condizioni di vita ed economiche delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, è l'energia rinnovabile¹⁶⁰.

La stessa non provoca danni ambientali (causati dalle comuni fonti energetiche quali il petrolio e gli altri combustibili fossili), e con il progredire della tecnologia inizia anche a divenire competitiva a livello di costi di produzione¹⁶¹.

2. Il cambiamento climatico

Il cambiamento climatico è un fenomeno mondiale con profonde ripercussioni sullo sviluppo umano e sull'ambiente globale.

A livello ecologico, consiste nell'aumento della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera e nella progressiva diminuzione della capacità, da parte dei sistemi naturali, di assorbirli, portando, così, all'innalzamento delle temperature.¹⁶²

A livello sociale, è provocato da circa duecento anni di utilizzo costante di combustibili fossili, necessari per il funzionamento dei processi industriali.

Ebbene, il cambiamento climatico è stato analizzato e dimostrato da diversi studi effettuati sulla materia: secondo il quarto rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo delle Nazioni Unite sui

¹⁶⁰ *World Summit on Sustainable Development, Johannesburg*, Sud Africa, 26 Agosto, 4 Settembre 2002.

¹⁶¹ Negli ultimi 10-15 anni il costo di produzioni di impianti eolici o ad energia solare si è ridotto di più del 50%.

¹⁶² Marcello di Paola: *“Cambiamento climatico, una piccola introduzione”*. LUISS University press. Roma. 2015.

cambiamenti climatici dal 2020 al 2050¹⁶³, la temperatura media globale aumenterà di 2,6 °C, l'innalzamento del livello del mare sarà di almeno un metro e le rese dei raccolti diminuiranno significativamente del 50%, e in alcuni paesi africani, entro il 2020. Il rapporto avverte che vi sarà un aumento del livello del mare di 18-59 cm entro il 2100. Gli scienziati climatici prevedono inoltre che entro il 2070 non ci saranno ghiacci artici. L'insieme di questi effetti sono allarmanti per il mondo naturale, compresa la vita umana¹⁶⁴.

La situazione su descritta è la conseguenza del fatto che molte delle forme di organizzazione economica e di produzione, consumo o organizzazione sociale, non sono favorevoli al clima. Inoltre, il crescente fabbisogno energetico ha portato ad un aumento del consumo di combustibili fossili, principali responsabili dell'emissione di gas serra¹⁶⁵.

Ebbene, qualora la tendenza attuale persistesse, il XXI secolo vedrà il cambiamento climatico come un fenomeno sempre più diversificato e devastante. La salute delle popolazioni è direttamente collegata all'ambiente, ed i cambiamenti climatici interferiscono direttamente sulle condizioni di vita umana: incidono sullo sviluppo economico, sugli ecosistemi, sulla produzione alimentare, sull'acqua e l'agricoltura, ed anche sulle abitazioni e la salute stessa.

¹⁶³ Commissione Europea, Bruxelles, 28.11.2018. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI: "Un pianeta pulito per tutti Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra".

¹⁶⁴ Ross Michael Pink: *"The climate change crisis: solutions and adaptation for a planet in peril"* Springer International Publishing. 2018.

¹⁶⁵ Marcello di Paola: *"Cambiamento climatico, una piccola introduzione"*. LUISS University press. Roma. 2015.

Con il quadro appena rappresentato, diventa fondamentale il ruolo dei cittadini, come ribadisce la Commissione Europea, nella Comunicazione di Bruxelles del 28 Novembre 2018¹⁶⁶.

Difatti, per affrontare i cambiamenti climatici, è necessaria la partecipazione attiva degli individui, intesi sia come consumatori, che come cittadini, avendo sempre un occhio di riguardo per quelle compagini sociali definite come “*più vulnerabili*”, e cercando quindi di portare avanti uno sviluppo omogeneo della società.¹⁶⁷

Sul piano temporale, l’interesse per il cambiamento climatico e per i rischi legati al surriscaldamento globale, sorge in seguito alla pubblicazione del Rapporto Brundtland¹⁶⁸ nel 1987 sullo sviluppo sostenibile. Difatti, con la Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/53¹⁶⁹, si definisce il cambiamento climatico come: “*Common concern of mankind*”, ossia quale comune preoccupazione dell’umanità, da affrontare attraverso interventi organizzati sul piano globale¹⁷⁰.

Negli anni successivi la *World Meteorological Organization*¹⁷¹ e l’UNEP¹⁷², costituivano un gruppo di esperti (IPCC)¹⁷³ dedicato al monitoraggio, sul piano internazionale, dei traguardi raggiunti dalla scienza sul cambiamento climatico, al fine di trovare delle adeguate soluzioni al problema che si andava delineando.

¹⁶⁶ Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles 28.11.2018. “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica a lungo termine per un’economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra”.

¹⁶⁷ Commissione Europea, Bruxelles, 28.11.2018. Paragrafo 3.

¹⁶⁸ *Ibidem* vedi nota n.32.

¹⁶⁹ Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/53. 1988.

¹⁷⁰ Vedi Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/53. 1988.

¹⁷¹ *World Meteorological Organization*. 1950.

¹⁷² *Ibidem* vedi nota n. 22.

¹⁷³ IPCC: “*Intergovernmental Panel on Climate Change*”. 1988.

In ogni caso, il tema del cambiamento climatico è stato comunque portato avanti anche nelle successive convenzioni, come la Convenzione di Rio del 1992¹⁷⁴ e la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico. Tuttavia, solo nel 1997, con il Protocollo di Kyoto¹⁷⁵, si intraprendeva una strada volta a far convergere il tema del cambiamento climatico e del riscaldamento globale con quello dello sviluppo sostenibile¹⁷⁶.

2.1 Protocollo Kyoto e quote di emissioni.

Il Protocollo Kyoto¹⁷⁷, come sopra specificato, è il primo strumento di attuazione dei principi presenti all'interno della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici¹⁷⁸ conclusa nel 1992, adottata dall'Assemblea Generale nel 1993 ed entrata in vigore nel 1994.

La Convenzione aveva quale obiettivo la stabilizzazione dei gas serra non oltre un determinato livello, così da prevenire drastici cambiamenti climatici causati dall'essere umano.¹⁷⁹

¹⁷⁴ *Ibidem* vedi nota n. 5.

¹⁷⁵ *Ibidem* vedi nota n. 151.

¹⁷⁶ Massimiliano Montini, in Paolo Fois: *“Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente”*. *“Il contributo allo sviluppo sostenibile derivante dall'attuazione della normativa internazionale sul cambiamento climatico”*.

¹⁷⁷ *Ibidem* vedi nota n. 151.

¹⁷⁸ *United Nations Framework Convention on Climate Change 1992*.

¹⁷⁹ *United Nations Framework Convention on Climate Change 1992. Art 2*.

La Convenzione non fornisce, in concreto, specifiche misure per contrastare il problema del cambiamento climatico ed è, infatti, composta essenzialmente da principi privi di operatività, senza che vi sia un vero e proprio intervento attuativo.¹⁸⁰

Già a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore della Convenzione Quadro, si svolgeva la prima Conferenza delle parti della Convenzione¹⁸¹, nella quale si discuteva della primaria necessità di rendere più stringenti i *target* per la stabilizzazione e la riduzione dei gas serra e delle emissioni (obiettivi già previsti nella Convenzione Quadro).

La Conferenza delle parti, si concentrava principalmente sui paesi con il più alto tasso di industrializzazione¹⁸²; sostenendo che l'impegno già assunto, ossia quello del mantenimento delle emissioni del 2000 agli stessi livelli del 1990, contrastava con l'obiettivo di lungo termine della Convenzione Quadro, di impedire interventi dell'uomo pericolosi per il sistema climatico¹⁸³.

Per perseguire una politica climatica più efficace, la Conferenza delle Parti diede avvio ad un processo negoziale per la stipula di un nuovo strumento convenzionale, necessario per rendere più diretti e vincolanti gli obblighi già assunti dalle parti con la Convenzione Quadro.

Si istituiva, quindi, un gruppo negoziale definito "*Ad Hoc Group on the Berlin Mandate*", il quale, dopo due anni di negoziazioni presentava, durante la Terza Conferenza delle Parti della Convenzione

¹⁸⁰ Fabrizio Fracchia, Massimo Occhiena: "*Climate Change: la risposta del diritto*". Editoriale Scientifica. 2015.

¹⁸¹ Prima Conferenza delle parti della Convenzione, Berlino, 1995. (COP-1).

¹⁸² Anche definiti *Annex I*.

¹⁸³ *United Nations Framework Convention on Climate Change 1992. Art 1.2.*

(Kyoto 1997), un progetto di Protocollo per integrare gli obiettivi previsti dalla Convenzione Quadro per i paesi industrializzati.¹⁸⁴

Il Protocollo Kyoto¹⁸⁵ diventa dunque il primo passo per attuare concretamente ciò che era stabilito all'interno della Convenzione Quadro. Nello specifico, prevedeva l'introduzione di obiettivi vincolanti per la riduzione delle emissioni di gas serra nei confronti dei paesi più sviluppati o *Annex I*.

Tuttavia, non vincolava i paesi in via di sviluppo a rispettare dei precisi canoni di riduzione, bensì rinnovava la loro adesione all'obiettivo generale della lotta al cambiamento climatico.¹⁸⁶

Gli obiettivi vincolanti per gli stati *Annex I*, sono specificati nell'Allegato B del Protocollo, espressi in termini percentuali e prevedono la riduzione, da parte di ogni paese sviluppato, delle emissioni di almeno 5,2% rispetto a quelle del 1990, entro il periodo tra il 2008 ed il 2012¹⁸⁷.

Questo obiettivo del 5,2% non impegna ogni Stato allo stesso modo, ma rappresenta soltanto un valore medio che da raggiungere. Più specificamente gli obblighi variavano da un 8% di riduzione delle emissioni da parte dell'Europa, fino a semplici obblighi di leale cooperazione e di informazione.¹⁸⁸

Il protocollo *de quo*, per entrare in vigore, necessitava della ratifica di almeno 55 Stati rappresentanti il 55% delle emissioni

¹⁸⁴ Massimiliano Montini: *“Il Protocollo di Kyoto e il clean development mechanism: aspetti giuridici e istituzionali. L'esperienza nei Balcani”*. Giuffrè editore. 2008. Milano.

¹⁸⁵ *Ibidem* vedi nota n. 151.

¹⁸⁶ Protocollo alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, Kyoto, 11 dicembre 1997.

¹⁸⁷ Protocollo alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, Kyoto, 11 dicembre 1997. Art 3.

¹⁸⁸ Giampaolo Rossi: *“Diritto dell'ambiente”* (30-35).

prodotte dai paesi *Annex I*. Ebbene, a rallentarne l'entrata in vigore fu il rifiuto ufficiale degli Stati Uniti¹⁸⁹ di ratificare il Protocollo nel 2001. Pertanto, esso è entrato ufficialmente in vigore nel 2005, a seguito dell'approvazione della Russia avvenuta nel 2004.

2.2 Sentenza Corte d'appello dell'AIA 9/10/18 (riduzione emissioni Olandesi). Caso "Paesi Bassi vs Urgenda".

Nel 2015 veniva emessa una sentenza della *District Court* dell'Aia¹⁹⁰ di particolare importanza a livello ambientale, in quanto, per la prima volta, uno Stato veniva obbligato a rivedere i propri obiettivi di riduzione delle emissioni.

La Corte, infatti, stabiliva che le riduzioni delle emissioni dei Paesi Bassi, precedentemente fissate tra il 14% ed il 17%, non erano un impegno sufficiente e che la soglia andava rivista fino ad una riduzione di almeno il 25% per il 2020 rispetto ai dati acquisiti nel 1990¹⁹¹.

Il ricorrente era la fondazione "*Urgenda*": una piattaforma di cittadini con membri appartenenti ai più disparati ceti sociali. La piattaforma era coinvolta nello sviluppo di piani e misure per prevenire i cambiamenti climatici, il cui scopo, era quello di stimolare ed

¹⁸⁹ Gli Stati Uniti rappresentavano il 35% delle emissioni di tutti i paesi *Annex I* ed il loro rifiuto impedì l'immediata entrata in vigore del Protocollo Kyoto.

¹⁹⁰ *Urgenda Foundation v. the State of Netherlands*, Case n. C/09/456689.

¹⁹¹ Giacomo Vivoli: "*I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso "Urgenda".*" *AmbienteDiritto.it*. 31 Dicembre 2018.

accelerare i processi di transizione verso una società più sostenibile, a partire dai Paesi Bassi¹⁹².

La fondazione agiva in giudizio, oltre che per conto proprio, anche in nome di 886 persone ed in nome delle future generazioni. A sostegno della propria tesi, Urgenda cercava di dare diretta applicazione al principio “*sic tuo ut alienum non laedas*”¹⁹³ ed agli articoli 2 e 8 della CEDU¹⁹⁴¹⁹⁵ rispettivamente a tutela del diritto alla vita e della vita privata e familiare¹⁹⁶.

Inoltre, sosteneva che lo Stato olandese, non portando a compimento i necessari obiettivi in termini di riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas serra, stava effettivamente ledendo i diritti dei propri cittadini¹⁹⁷.

La prima problematica sottesa alla questione concerneva la legittimità ad agire, proprio perché, agire in nome delle future generazioni, significava agire in nome e per conto di un “soggetto futuro”. Tuttavia, il *Dutch Civil Code*¹⁹⁸, all’art. 3:305a, prevedeva espressamente la *class actions* da parte di associazioni e fondazioni per

¹⁹² Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (3.1)

¹⁹³ Letteralmente: “Utilizzate la vostra proprietà in modo tale da non ledere quella altrui”

¹⁹⁴ La Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Cedu) firmata nel 1950 dal Consiglio d’Europa, è un trattato internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi che formano il Consiglio d’Europa, sono parte della convenzione, 28 dei quali sono membri dell’Unione europea (UE). La convenzione ha istituito la Corte europea dei diritti dell’uomo, volta a tutelare le persone dalle violazioni dei diritti umani.

¹⁹⁵ Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo art. 2: “Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena.” e 8: “Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”.

¹⁹⁶ Articoli analizzati successivamente e che si ritenevano violati in ragione del mancato rispetto delle soglie di inquinamento.

¹⁹⁷ Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (4.35)

¹⁹⁸ The *Burgerlijk Wetboek*, 1992.

motivi di interesse generale, e proprio per questo motivo veniva riconosciuta ad Urgenda la legittimità ad agire.¹⁹⁹

Riguardo invece agli articoli 2 e 8 della CEDU, la Corte ribadiva l'obbligo positivo dei Paesi Bassi di proteggere i cittadini rientranti nella propria giurisdizione ai sensi dell'articolo 2²⁰⁰, e l'obbligo di proteggere il loro diritto alla casa ed alla vita privata ai sensi dell'articolo 8²⁰¹. Per tale motivo, se uno Stato veniva a conoscenza di una minaccia, reale ed imminente, era suo dovere adottare tutte le misure precauzionali necessarie per porvi rimedio.²⁰²

In questo caso, secondo la Corte, era necessario valutare la gravità dei pericoli climatici e prendere in esame i rapporti dell'IPCC, era infatti necessario, un maggiore impegno da parte dell'Olanda nell'ambito della politica climatica proprio perché gli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi²⁰³ in attuazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottata a New York il 9 maggio 1992 non erano stati rispettati.²⁰⁴

La Corte poi sottolineava l'importanza della riduzione dei gas serra, focalizzando l'attenzione sul CO2 e su come la produzione dello stesso, insieme a quella degli altri gas, contribuiva all'innalzamento della temperatura ed al riscaldamento globale. Il sistema climatico, infatti, ha una risposta ritardata all'emissione di gas serra, il che

¹⁹⁹ Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (36.)

²⁰⁰ Sentenza della CEDU del 2 Marzo 2017 – Ricorso n. 41237/14 – Causa Talpis c. Italia.

Sentenza della CEDU del 4 ottobre 2016 – Ricorso n. 22783/13 – Causa Antonio Patitucci c. Italia.

²⁰¹ Sentenza della CEDU del 5 settembre 2017 – Ricorso n. 61496/08 – Causa Barbulescu c. Romania.

Sentenza della CEDU del 23 febbraio 2016 – Ricorso n. 44883/09 – Causa Nasr e Ghali c. Italia.

²⁰² Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (43.)

²⁰³ Paris 2015 un Climate Change Conference. COP21 – CMP11.

²⁰⁴ Articolo 4.1 - Paris 2015 un Climate Change Conference. COP21 – CMP11.

significa che il pieno effetto di riscaldamento dei gas serra emessi oggi si manifesterà solo tra 30-40 anni.²⁰⁵

A ben vedere, l'aspetto della citata sentenza che merita particolare attenzione è senza dubbio il concetto che: non agire o agire in maniera insufficiente da parte di uno Stato, è una violazione dei diritti umani.

Ed è proprio per questa ragione che la controversia in esame si è elevata ad un livello sovranazionale e si è inserita in un contesto internazionale²⁰⁶, in cui, com'è noto vi è un progressivo aumento delle controversie in materia di cambiamenti climatici²⁰⁷.

Infine, è necessario evidenziare come la comunità mondiale si sta attivando per ridurre le emissioni e di come a riguardo siano stati elaborati diversi trattati, accordi e intese. Ed è evidente, quindi, come sia l'Unione Europea, che i Paesi Bassi hanno avuto un ruolo preponderante in tale contesto²⁰⁸.

3. Diritto alla qualità della vita

Il diritto alla qualità della vita senza dubbio riporta al diritto alla salute²⁰⁹, quale sua sottocategoria.

²⁰⁵ Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (3.3)

²⁰⁶ Giacomo Vivoli: *“I vincoli dello Stato nell'adozione delle politiche di riduzione delle emissioni inquinanti nella prospettiva della violazione dei diritti umani: brevi considerazioni sulla sentenza di appello del caso “Urgenda”.*”

²⁰⁷ In base al rapporto “The status of climate change litigation, alla data di marzo 2017, erano quasi 900 le cause in corso in tutto il mondo riconducibili ai cambiamenti climatici di cui ben 654 negli Stati Uniti.

²⁰⁸ Urgenda Foundation v. the State of Netherlands, Case n. C/09/456689. (3.6)

²⁰⁹ Art. 32 Costituzione: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.*

Difatti, esso richiama il diritto di ogni cittadino a vivere in un ambiente che offra condizioni ottimali, che rispetti l'ecosistema e che si attivi per far fronte alle conseguenze che il nostro stile di vita sta apportando al cambiamento climatico. Il concetto di qualità della vita si è sviluppato in concomitanza con il progredire dell'industrializzazione, poiché accanto agli enormi benefici che ha portato (a partire dall'introduzione del riscaldamento), innegabilmente ha provocato ingenti danni all'ambiente.²¹⁰

La qualità della vita secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE²¹¹), misura il reale benessere della popolazione: è il *better life index* il nuovo indice OCSE per misurare il benessere economico²¹².

Tale indice, permette di associare variabili quantitative e qualitative per valutare e confrontare gli Stati. Esso, infatti si fonda su 11 gruppi di parametri: lavoro, abitazione, reddito, educazione, relazioni sociali, ambiente, sanità, soddisfazione personale, *governance*, sicurezza, rapporto vita/lavoro. Il benessere abitativo, quindi, è un concetto che racchiude più elementi, fra i quali anche le infrastrutture ed i servizi offerti dalla città, oltre i fattori economici, la fiscalità e lo sviluppo urbano.²¹³

L'attenzione alla qualità della vita e conseguentemente al benessere ambientale è un argomento di grande attualità ed importanza,

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge".

²¹⁰ M. G. Della Scala "Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali" in "Diritto Amministrativo", fasc.4, 1° dicembre 2018, pag. 787.

²¹¹ *Ibidem* vedi nota n. 64.

²¹² La principale missione OCSE è quella di promuovere politiche in grado di migliorare il benessere economico e sociale delle persone in tutto il mondo. Per l'OCSE, il miglioramento della qualità della vita deve essere l'obiettivo finale di tutte le politiche pubbliche.

²¹³ "Better life index" in "www.ilsole24ore.it" articolo del 26 febbraio 2016.

sia per le implicazioni che comporta, sia per la responsabilità dell'uomo. Proprio per questo motivo il legislatore, negli ultimi anni, ha concentrato la sua attenzione sul tema ambientale e sugli effetti dell'inquinamento. Tuttavia, dal punto di vista giuridico, va in primo luogo chiarito che non esiste una nozione univoca di ambiente.²¹⁴

A ben vedere, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 378 del 14 novembre 2007, ha chiarito che *“l'ambiente è un bene giuridico unitario e coesiste con beni giuridici che hanno ad oggetto componenti del bene ambiente”*.²¹⁵

Come già specificato, l'ambiente è tutelato dall'art. 9 della Costituzione²¹⁶, con cui si sancisce l'obbligo della Repubblica di tutelare il paesaggio, al fine di proteggere la salute quale bene costituzionalmente garantito (art. 32 Cost.). A garanzia della tutela del bene ambiente, infatti, sia il codice penale, che le leggi speciali prevedono delle fattispecie di reato tipiche e degli illeciti amministrativi, che, con la riforma del 2015 si sono arricchiti di specifiche previsioni ed aggravanti.²¹⁷

In tal senso, il d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale) prevedeva specifiche figure di illeciti amministrativi e reati, tuttavia, in seguito alla riforma, con la legge n. 68/2015, al fine di garantire un

²¹⁴ F. Cimbali *“Tutela preventiva degli interessi ambientali e valutazione sopraggiunta degli impatti”* in *“Rivista Giuridica dell'Edilizia”*, fasc.3, 1 giugno 2019, pag. 241.

²¹⁵ (...). *È necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti”* Corte Costituzionale, sentenza n. 378 del 2007.

²¹⁶ Art. 9 Costituzione: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

²¹⁷ L. 22 maggio 2015, n. 68, *“Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*.

miglioramento della tutela della salute e dei beni naturali, è stato inserito nel codice penale il titolo VI *bis* (artt. 452 *bis*- 452 *terdecies*): dei delitti contro l'ambiente. La legge, in sintesi, introduceva nel codice penale un capo autonomo, dedicato ai delitti contro l'ambiente, prevedeva disposizioni di coordinamento nello stesso codice e in leggi speciali; modificava il codice dell'ambiente ed introduceva una specifica disciplina per l'estinzione degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale; prevedeva la responsabilità amministrativa dell'ente, anche in relazione alla commissione da parte dei suoi dipendenti dei nuovi delitti contro l'ambiente; inaspriva le sanzioni irrogabili per alcuni illeciti previsti dalla Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via d'estinzione.²¹⁸

Quanto esposto, è una palese dimostrazione di come la società, anche attraverso la legislazione, sta cercando di intervenire, per salvaguardare il diritto alla qualità della vita degli individui.

3.1 Gli effetti dell'inquinamento

L'inquinamento ambientale può essere definito un'alterazione del normale stato dell'ambiente, che può sfociare nel mutamento definitivo delle caratteristiche fisico-chimiche di un ecosistema.²¹⁹

²¹⁸ F. Cimbalì “*Tutela preventiva degli interessi ambientali e valutazione sopraggiunta degli impatti*” *op. cit.*

²¹⁹ M. A. Sandulli “*Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*” in “*Rivista Giuridica dell'Edilizia*”, fasc.4, 1 agosto 2019, pag. 291.

Certamente è uno dei problemi maggiormente avvertiti a livello mondiale, soprattutto perché il nostro ambiente non è capace di riassorbire le sostanze nocive rilasciate e pertanto si innesca un processo irreversibile, che inevitabilmente ne altera gli equilibri.

Difatti, il traffico, i processi industriali, l'utilizzo di fertilizzanti chimici, la produzione di scorie nucleari, gli impianti di incenerimento dei rifiuti, le raffinerie petrolifere, le centrali termoelettriche, la lavorazione del ferro e della plastica e il riscaldamento ecc., sono tutte fonti di inquinamento dell'ambiente ormai diffuse a livello mondiale.

L'inquinamento ambientale provoca numerose vittime, l'aria e l'acqua sono contaminate a causa dei processi industriali, dei rifiuti delle esalazioni chimiche ecc... Difatti, il contatto con gli agenti inquinanti provoca l'insorgere di numerose malattie, pertanto, anche per l'uomo gli effetti dell'inquinamento sono devastanti.²²⁰

L'inquinamento atmosferico, è diventato la quarta causa di morte mondiale e rappresenta la principale causa di morte ambientale.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)²²¹ dichiara che annualmente muoiono 7 milioni di persone a causa dell'aria inquinata e, soprattutto nel nostro Paese, le polveri sottili sono responsabili della riduzione dell'aspettativa di vita di quasi un anno.²²²

A ben vedere, secondo l'OCSE²²³, è proprio l'inquinamento atmosferico l'emergenza globale destinata a causare nei prossimi

²²⁰ Daddi T. *“La prevenzione integrata dell'inquinamento e la gestione ambientale d'impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese”* Angeli Editore, Milano, 2014.

²²¹ L'Organizzazione mondiale della sanità, è l'agenzia speciale dell'ONU per la salute, è stata fondata il 22 luglio 1946 ed entrata in vigore il 7 aprile 1948 ed ha sede a Ginevra.

²²² Documento di sintesi OMS presentato nella Conferenza mondiale sull'inquinamento atmosferico e la salute, svoltasi presso la sede dell'OMS a Ginevra, in Svizzera, dal 30 ottobre al 1° novembre 2018.

²²³ *Ibidem* vedi nota n. 64.

decenni un impatto, oltre che sulla salute pubblica e sulla qualità di vita, anche sull'economia: l'inquinamento atmosferico costa annualmente oltre 1.600 miliardi di dollari ai Paesi industrializzati in termini di impatto sulla salute (decessi e malattie)²²⁴.

I dati allarmanti appena descritti e la conseguente preoccupazione di migliorare la qualità della vita, hanno spinto la Commissione statistica dell'ONU²²⁵, a porsi come obiettivo per il 2030, di ridurre sostanzialmente il numero di decessi e malattie da sostanze chimiche pericolose. Difatti, la salute e il benessere dei cittadini (ossia un ottimale qualità della vita) sono la risorsa più importante di un territorio, ed il principale parametro per considerare una città “*sostenibile*”.²²⁶

È per questo motivo che l'economia, la società e l'ambiente devono collaborare per promuovere uno sviluppo compatibile con l'ambiente e per garantire ai cittadini il loro diritto alla qualità della vita.

L'importanza della questione ha portato il legislatore, a promulgare l'articolo 452 *bis* del codice penale, rubricato “*Inquinamento ambientale*”, con il quale sanziona chiunque cagiona abusivamente una compromissione o un deterioramento significativo e misurabile delle acque, dell'aria, di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.²²⁷ Sono poi previste pene più gravi quando l'inquinamento colpisce un'area naturale protetta o sottoposta

²²⁴ Rapporto OCSE aprile 2019.

²²⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite; organizzazione intergovernativa a carattere internazionale nata il 24 Ottobre 1945.

²²⁶ G. A. Primerano “*Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela dell'ambiente*” in “*Diritto Amministrativo*”, fasc.4, 1 dicembre 2019, pag. 837.

²²⁷ Art. 452 *bis* c.p. “*Inquinamento ambientale*”.

a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico o in danno di specie animali o vegetali protette.

La terza sezione penale della Corte di Cassazione con la sentenza n. 46170/2016, ha successivamente chiarito il significato della norma in esame, affermando che la *“compromissione o il deterioramento, di cui al delitto di inquinamento ambientale previsto dall’art. 452-bis c.p. si risolvono in una alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell’ecosistema, caratterizzata, nel caso della compromissione, da una condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell’ecosistema medesimi e, nel caso del deterioramento, da una condizione di squilibrio strutturale, connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi”*.²²⁸

Pertanto, è chiara l’importanza e l’attenzione che il legislatore sta dedicando alla materia in questione. Di conseguenza, come sopra esposto, l’argomento ha dato luogo a molteplici pronunce giurisprudenziali.

Difatti, la Cassazione penale, con la recentissima sentenza n. 26007/2019 ha stabilito che: *“Il delitto di inquinamento ambientale di cui all’art. 452-bis c.p. costituisce un reato a dolo generico, per la cui punibilità è richiesta la volontà di abusare del titolo amministrativo di cui si ha la disponibilità, con la consapevolezza di poter determinare un inquinamento ambientale, essendo punibile, pertanto, anche a titolo di dolo eventuale”*²²⁹.

²²⁸ Cass. Pen. Sez. III del 31.11.16 n. 46170.

²²⁹ Cass. Pen. Sez III del 5 aprile 2019 n. 26007.

Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo²³⁰ con la sentenza n. 54414 del 2019²³¹, nella causa *Cordella e altri contro Italia*, si è recentemente espressa in materia di inquinamento ambientale stabilendo che, quando ai residenti di una determinata area ad elevato rischio per la salute e l'ambiente, non siano resi disponibili strumenti adeguati di tutela giurisdizionale (in particolare, privandoli della possibilità di proporre, davanti alle competenti autorità nazionali, azioni giudiziarie funzionali a denunciare l'impossibilità di ottenere misure efficaci per garantire la decontaminazione e bonifica delle predette aree), comporta la violazione del diritto ad un rimedio effettivo, tutelato dall'art. 13 CEDU.²³²

Alla luce di quanto esposto, pare opportuno analizzare due pronunce delle Corte Europea dei Diritti dell'uomo, particolarmente significative per il tema in esame.

²³⁰ La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, è stata istituita nel 1959 dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per assicurarne il rispetto. Essa si pronuncia sui ricorsi individuali o statali su presunte violazioni dei diritti civili e politici stabiliti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Protegge, in particolare, il diritto alla vita, il diritto a un equo processo, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e, in generale, tutte le discriminazioni nel godimento dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione.

²³¹ Sentenza Corte EDU, sez. I, 24 gennaio 2019 n. 54414. Causa Cordella e altri c. Italia.

²³² Art. 13 CEDU, Diritto ad un ricorso effettivo: "*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali*".

3.2 Corte europea diritti dell'uomo: caso Ostra vs Spain

La sentenza del 9 dicembre 1994 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, riguarda il caso di una cittadina spagnola (López Ostra) del Comune di Lorca, residente in un'abitazione adiacente ad un impianto per il trattamento di scarti provenienti da concherie.

Tale impianto lavorava senza possedere la licenza di trattare con materie considerate tossiche e nocive per la salute. Di conseguenza, l'attività in questione, sin dall'inizio recava, problemi di salute a tutte le persone residenti nelle aree limitrofe, fra le quali la ricorrente. Per questo motivo, nell'estate del lontano 1988 il Comune spagnolo di Lorca, a sue spese, trasferiva gli abitanti in questione al sicuro nel centro della città.

Tuttavia, trascorsa l'estate, tornati a casa, la ricorrente ed i suoi familiari continuavano a soffrire dei disturbi di salute avvertiti prima dell'evacuazione estiva. Nel 1990, alla luce di quanto esposto, la ricorrente si rivolgeva alla Corte di Strasburgo, denunciando l'atteggiamento passivo tenuto dalle autorità spagnole.

Difatti, l'attività dell'impianto perseguiva e con essa anche la situazione di disagio provocata dalle emissioni, nonché i disturbi alla salute subiti soprattutto dalla figlia, con conseguente violazione degli

artt. 3²³³ e 8²³⁴ della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.²³⁵

Pertanto, la Corte, pur ammettendo che le Autorità locali della Murcia avevano tollerato la situazione verificatasi, nel caso in questione, ha ritenuto che un sostanzioso incremento del tasso di inquinamento non comportava un rischio elevato per la salute pubblica, come sostenuto dallo Stato convenuto, pur andando ad incidere negativamente sulla qualità della vita della popolazione.²³⁶

Secondo la Corte, quindi, nel caso di specie ed in casi analoghi, occorre operare un bilanciamento tra interessi parimenti meritevoli di considerazione: da una parte vi è l'interesse degli individui alla tutela della propria salute e della qualità della vita, dall'altra l'interesse della collettività all'esistenza di un impianto di trattamento dei rifiuti, a vantaggio dello sviluppo economico della città, volto a risolvere i gravi problemi di inquinamento che affliggevano l'area, ed al fine di salvaguardare la salubrità dell'ambiente nel suo complesso.²³⁷

²³³ Art. 3 Divieto di tortura. “Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti”.

²³⁴ Art. 8 Diritto al rispetto della vita privata e familiare. “1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

²³⁵ Sentenza Corte EDU, 9/12/94, Caso López Ostra contro Spagna.

²³⁶ G. Raimondi “Diritti fondamentali e libertà economiche: l'esperienza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo” in “Europa e dir. Priv.”, fasc.2, 2011, pag. 417.

²³⁷ C. Feliziani “Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. analisi di due approcci differenti” in “Riv. it. dir. pubbl. comunit.” fasc.6, 2012, pag. 999.

Gli Stati membri hanno, quindi, un margine di discrezionalità e si trovano a dover bilanciare interessi contrapposti; secondo la Corte, nel caso di specie, il convenuto Stato spagnolo non era riuscito ad operare detto bilanciamento secondo criteri di proporzionalità ed equità. L'equo bilanciamento fra interessi contrapposti, infatti, comporta che le Autorità devono premunirsi di adottare tutti gli accorgimenti necessari a scongiurare che la messa in funzione di detti impianti, abbia conseguenze gravi sulla vita privata e familiare e sul diritto al godimento dell'abitazione dei singoli cittadini, pena l'infrazione dell'art. 8 CEDU posto a tutela di tali diritti.²³⁸

Di certo, l'impianto di trattamento dei rifiuti era stato realizzato senza i dovuti accorgimenti ed aveva, in parte, privato la ricorrente del godimento della propria abitazione e al rispetto della vita privata e familiare riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione: a parere della Corte, era presente la violazione di tale articolo. Tuttavia, la Corte specificava che i disagi verificatisi non erano di tale entità da poter integrare gli estremi di cui all'art. 3 della Convenzione.²³⁹

In conclusione, nel caso che ci occupa, la Corte, sulla scorta della predetta violazione dell'art. 8, liquidava a vantaggio della ricorrente, la somma di 4.000.000 *pesetas* a titolo di equa soddisfazione, per aver subito sia danni non pecuniari che economici, quali la svalutazione dell'immobile di sua proprietà.

A partire dal caso in esame, i giudici di Strasburgo hanno utilizzato l'art. 8 della Convenzione Europea, per stigmatizzare

²³⁸ N. Colacino, "La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza", in "Diritto e gestione dell'ambiente" n. 2/2001.

²³⁹ P. Sands, "Human Rights, Environment and the Lopez-Ostra Case, Context and Consequences", in "EHRLR", 1996.

situazioni di degrado ambientale suscettibili di interferire con la vita privata degli individui e finanche di arrecare danni alla loro salute.²⁴⁰

A ben vedere, la sentenza analizzata, rappresenta una tappa fondamentale nella giurisprudenza di Strasburgo: in esso la Corte risolve l'ipotesi di correlazione tra danni alla persona e alterazione dell'ambiente. L'ambiente è diventato un valore effettivo della società, che giustifica limitazioni ad altri diritti riconosciuti dalla Carta e che richiede interventi positivi da parte dello Stato per la sua protezione. Ebbene, l'esigenza di tutelare l'ambiente può giustificare limitazioni ad altri diritti fondamentali garantiti dalla Carta; difatti nella sentenza *de qua*, sono stati ritenuti possibili limiti (non assoluti) all'esercizio del diritto di proprietà o il diritto al rispetto della vita privata per salvaguardare l'ambiente.²⁴¹

Sul punto, l'unico precedente su cui la Corte si è pronunciata fu il caso *Powell e Rayner contro Regno Unito* (n. 9310/ 1981)²⁴² caratterizzato dalle interferenze acustiche del traffico aereo. Analogamente al caso *Lopez Ostra vs Spain*, i ricorrenti, che vivevano nei pressi dell'aeroporto di Heathrow, consideravano il livello di rumore inaccettabile, e insufficienti le azioni condotte dal governo per attenuare il rumore.

La Corte esaminava il caso sia sotto il profilo degli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione, sia sotto il profilo negativo (astensione dall'ingerenza da parte della pubblica autorità), e sottolineava il principio secondo cui le autorità nazionali sono tenute a bilanciare gli interessi dei singoli individui con gli interessi della

²⁴⁰ A. Massera, "Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto", ESI, Napoli, 2011.

²⁴¹ M. G. Ruo "Riflessioni a margine della giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo" in "Dir. Famiglia", fasc.3, 2006, pag. 1482.

²⁴² Corte EDU, sentenza 21 febbraio 1990, Causa n. 9310/1981.

comunità nel suo complesso.²⁴³ In questo caso la Corte respingeva il ricorso ragionando in termini di bilanciamento di interessi tra il diritto individuale dei ricorrenti garantito dall'art. 8 della Convenzione e l'esigenza di mantenere operativa un'attività aeroportuale che, pur dando luogo a ripercussioni negative sull'ambiente, perseguiva un legittimo interesse di carattere pubblico. Il punto nodale della questione è, quindi, quello di garantire un giusto equilibrio tra i diritti individuali e le esigenze della società.²⁴⁴

Ebbene il precedente in esame già metteva in evidenza come il valore ambientale non permetteva soluzioni delle problematiche in termini di diritti assoluti, bensì di coordinamento tra valori.²⁴⁵

3.3 Corte europea diritti dell'uomo caso: Crisi rifiuti Italia vs Campania

Con la sentenza "*Di Sarno e altri c. Italia*" del 10 gennaio 2012 la Corte EDU condannava l'Italia per l'emergenza rifiuti in Campania. Il caso riguardava il ricorso di 18 abitanti e lavoratori del Comune di Somma Vesuviana, i quali in virtù dell'articolo 34 della Convenzione²⁴⁶, denunciavano il mal funzionamento del sistema di

²⁴³ E. Ruozi, "*La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*", Jovene, Napoli, 2011.

²⁴⁴ P. Maddalena, "*L'ambiente, prolegomeni per una sua tutela giuridica*", in "*Riv. giur. amb.*", n. 3-4/2008.

²⁴⁵ F. Fracchia, "*Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*", ESI, Napoli, 2011.

²⁴⁶ Art. 34. Ricorsi individuali: "*La Corte può essere adita per ricorsi presentati da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di individui che pretenda di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti*

raccolta e smaltimento dei rifiuti, che li aveva esposti a pericoli per la salute e di conseguenza aveva violato i loro diritti, garantiti dagli articoli 2²⁴⁷, 6²⁴⁸, 8 e 13²⁴⁹ della Convenzione.

Il Governo eccepiva la mancata qualità di vittime dei ricorrenti, affermando che gli stessi non erano stati lesi nel loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, tantomeno nel diritto al rispetto della salute e della vita.²⁵⁰

Diversamente dai ricorrenti nelle cause López Ostra vs Spagna, che abitavano presso centrali inquinanti, a parere del Governo, in questa causa i ricorrenti non avevano dimostrato di vivere o lavorare in prossimità di discariche o di strade, dove l'abbandono dei rifiuti poteva aver causato un grave danno alla loro salute.

Inoltre, il Governo eccepiva il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, difatti, i ricorrenti avrebbero potuto esercitare un'azione risarcitoria nei confronti di coloro che avevano gestito il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e richiedergli il risarcimento dei danni provocati dal cattivo funzionamento di detto servizio. Pertanto, essi

contraenti dei diritti riconosciuti dalla Convenzione o dai suoi Protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non impedire in alcun modo l'esercizio effettivo di questo diritto".

²⁴⁷ Art. 2. Diritto alla vita 1. *"Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nei casi in cui il delitto sia punito dalla legge con tale pena."*

²⁴⁸ Art. 6. Diritto ad un processo equo. *"1. Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta (...)."*

²⁴⁹ Art. 13. Diritto ad un ricorso effettivo. *"Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".*

²⁵⁰ Corte EDU, sentenza del 10/01/2012 n.30765/08, Caso rifiuti Italia vs Campania.

sarebbero venuti meno all'obbligo loro imposto dall'articolo 35²⁵¹ della Convenzione.

Viceversa, i ricorrenti ritenevano di non aver avuto a disposizione nessuna via di ricorso utile ed effettiva ai sensi degli articoli 35 punto 1 e 13 della Convenzione. Ed affermavano, che i rimedi previsti dal diritto italiano, non offrivano alcuna possibilità di ottenere una decisione giudiziaria, tantomeno quella di sollecitare una soluzione per la crisi dei rifiuti.²⁵²

La Corte, in primo luogo, ricordava che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne di cui all'articolo 35 della Convenzione, offre agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o di correggere le violazioni allegate contro di loro, prima che vengano sottoposte alla Corte stessa. Inoltre, per quanto riguarda la possibilità per i ricorrenti di esperire un'azione di risarcimento danni innanzi ai giudici civili, la Corte chiariva, da una parte, che tale procedimento poteva portare al risarcimento degli interessati, ma non alla rimozione dei rifiuti dai luoghi pubblici.

Tuttavia, la Corte riteneva che il Governo non aveva dimostrato che i ricorrenti avrebbero avuto possibilità di un esito favorevole nell'esperire questa via di ricorso. Il Governo si era limitato a fornire copie delle citazioni presentate al giudice di pace da alcuni residenti della Campania contro i responsabili della gestione dei rifiuti, e ad

²⁵¹ Art. 35 Criteri di ricevibilità “1. Una questione può essere rimessa alla Corte solo dopo l'esaurimento di tutte le vie di ricorso interne, qual è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, ed entro un periodo di sei mesi dalla data della decisione interna definitiva”.

²⁵² V. Cardinale, “Il caso Di Sarno e a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti”, in “www.federalismi.it”, 2013.

indicare che erano pendenti delle cause innanzi ai giudici civili e amministrativi.²⁵³

Ebbene, la Corte ha ritenuto, vista la giurisprudenza in materia prima citata (López Ostra vs Spain), che le doglianze dei ricorrenti dovevano essere esaminate in termini di diritto al rispetto della vita privata e del domicilio, garantito dall'articolo 8 della Convenzione²⁵⁴.

I giudici di Strasburgo, quindi, riscontravano una violazione dell'art. 8 CEDU, che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, perché per un lungo periodo le autorità italiane non erano intervenute per correggere i problemi di detto impianto.

Gli stessi giudici, in accoglimento delle richieste dei ricorrenti, identificavano altresì una violazione dell'art. 13 CEDU, perché nel sistema italiano mancava un rimedio giurisdizionale atto a far fronte a situazioni di questo tipo. Difatti, l'azione civile risarcitoria non avrebbe consentito ai ricorrenti di ottenere la rimozione dei rifiuti dalle strade.²⁵⁵

Anche in questo caso, come nel caso citato Lopez Ostra vs Spain, la Corte ha dimostrato la sua tendenza a ricondurre queste problematiche nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU. La Corte, infatti, sottolineava che i danni ambientali possono incidere sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo da nuocere alla loro vita privata e familiare.

Peraltro, sottolineava che l'articolo 8 implica anche obblighi positivi per gli Stati, tenuti a proteggere, tramite la predisposizione di un quadro normativo, la vita privata e familiare dagli effetti negativi di

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ A. Von Bogdandy e A. Solange "Proteggere l'essenza dei diritti fondamentali nei confronti degli Stati membri dell'UE", in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 4/2012

²⁵⁵ Nota a Corte EDU, sent. 10 gennaio 2012, ric. n. 30765/08, Di Sarno e altri c. Italia.

attività pericolose. La Corte ha poi constatato la violazione dell'articolo 13 della Convenzione, stante la mancanza di vie di ricorso utili ed effettive che permettano di sollevare, innanzi alle autorità nazionali, motivi di ricorso che attengono alle conseguenze pregiudizievoli per i ricorrenti, della cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Nello specifico la Corte ha sancito che: *“l'art. 13 della Convenzione garantisce l'esistenza del diritto interno di ricorsi che permettano all'autorità nazionale competente di condannare la violazione di quei diritti che trovano la propria fonte nella Convenzione medesima. L'obiettivo, dunque, è quello di fornire un mezzo attraverso cui le vittime possano ottenere il ristoro di quanto patito”*.²⁵⁶

A ben vedere, a partire dal caso Lopez Ostra c. Spagna, i giudici di Strasburgo hanno utilizzato l'art. 8 della Convenzione come mezzo per condannare situazioni di degrado ambientale, suscettibili di interferire con la vita privata degli individui e di arrecare danni alla loro salute.²⁵⁷

Pertanto, in ragione del fatto che la norma in questione non tutela espressamente l'ambiente, al fine di poter interpretare in tal senso l'art. 8 CEDU, le situazioni di degrado devono produrre un effetto diretto negativo e grave sulla vita privata e familiare dei ricorrenti, la cui intollerabilità deve essere valutata caso per caso.²⁵⁸

Con la sentenza in esame, si vuole dimostrare l'importanza che andava assumendo il diritto ambientale. Difatti, nonostante la CEDU non sancisca il diritto ad un ambiente salubre, a partire dai primi anni

²⁵⁶ Cfr. p. 114 e ss. della sentenza in esame ed, in particolare, cfr. pp. 117 e 118.

²⁵⁷ In tal senso cfr. anche Corte EDU 26 giugno 2001, Z. et autres c. Royaume-Uni, ric. 29392/95; Corte EDU 26 ottobre 2000, Kudla c. Pologne, ric. 30210/96.

²⁵⁸ V. Cardinale *“Il caso Di Sarno e a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti”* op. cit.

Novanta del secolo scorso, i giudici di Strasburgo hanno dato vita ad un filone giurisprudenziale teso a colmare detta lacuna attraverso l'interpretazione evolutiva ed estensiva di disposizioni della Convenzione, fra le quali il citato art. 8.²⁵⁹

Questo dimostra che l'attenzione posta dalla giurisprudenza e dalla dottrina sugli aspetti della materia del diritto ambientale, sono un chiaro indice del fatto che il diritto di cui si discute, anche se non era sancito in alcuno dei testi normativi di riferimento, era già allora un diritto esistente. È quindi evidente come stava prendendo piede a livello europeo la diffusione di una marcata sensibilità nei riguardi della questione ambientale.²⁶⁰

In conclusione, sono proprio queste pronunce, che hanno costituito l'occasione per fare il punto della situazione in ordine alla configurabilità, nel contesto giuridico europeo, di un diritto fondamentale all'ambiente salubre.

²⁵⁹ L. Baroni, "Lo sguardo vigile dell'Europa sulla "emergenza rifiuti in Campania", in "Riv. it. dir. pubbl. comunit.", n. 5/2011.

²⁶⁰ Feliziani C., "Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della corte di giustizia e della Corte Edu in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti", in "Riv. it. dir. pubbl. comunit.", 2012, 06, 0999.

CAPITOLO III

SMART CITIES: L'EVOLUZIONE DELLE CITTÀ PER FAR FRONTE ALL'ESIGENZA AMBIENTALE

1. *Smart City*: profili generali
 - 1.1. Le iniziative per l'evoluzione delle *Smart Cities*
 - 1.2. La *sharing economy* per lo sviluppo delle *Smart Cities*: il caso Uber
 - 1.3. *Smart City* e trattamento dei dati personali: il nuovo regolamento europeo
2. Benefici e problematiche di una *Smart City*: l'Agenda digitale europea
 - 2.1 L'Agenda urbana europea
 - 2.2 Le iniziative dell'ONU per lo sviluppo sostenibile
 - 2.3 L'approccio dell'Italia alle città *smart*. Situazione attuale e progetti futuri: l'Agenda digitale italiana
3. Impatto ambientale delle *Smart Cities* nel mondo

1. Smart City: profili generali

Smart City o città sostenibile è una nozione moderna che definisce l'insieme di tecniche di sviluppo urbanistico, finalizzate a migliorare l'architettura, la mobilità e le infrastrutture delle metropoli. La città *smart* è una città dove l'intelligenza è pervasiva in dispositivi e strategie volti al superamento delle criticità ambientali, sociali ed economiche, in cui viene garantita la qualità dell'abitare grazie alla diffusione delle nuove tecnologie. Tale città, quindi, applica i vantaggi derivanti dalle tecnologie per aumentare il benessere locale e la competitività.²⁶¹

Le metropoli e l'ambiente oggi si uniscono nel concetto di sviluppo sostenibile: da un lato, l'esigenza di tutela ambientale, dall'altro, l'aspirazione ad un generale miglioramento della qualità della vita. D'altra parte, "città" e "ambiente", astrattamente antitetici, si combinano da tempo in un sempre più elaborato e complesso concetto di sviluppo sostenibile.²⁶²

Ebbene, la *Smart City* è una città che gestisce le risorse ambientali in modo intelligente, mira a divenire sostenibile economicamente ed autosufficiente energeticamente; al contempo, è attenta alla qualità della vita ed ai bisogni dei cittadini.²⁶³

Pertanto, argomentando sulle *Smart Cities*, il riferimento non riguarda unicamente una nuova generazione di tecnologie, bensì la mobilità, la sostenibilità ambientale, l'efficienza dei rapporti con l'amministrazione pubblica e il risparmio energetico, con l'obiettivo

²⁶¹ L. Mora, R. Bolici, "*Progettare la Smart City. Dalla ricerca teorica alla dimensione pratica*", Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016.

²⁶² G. P. Rossi, "*Diritto dell'ambiente*", Giappichelli, Torino, 2015, 175 ss.

²⁶³ G. Dall'Ò "*Smart City. La rivoluzione intelligente delle città*" Il Mulino, Bologna 2014.

di semplificare la vita umana, ma soprattutto di migliorarne la qualità.²⁶⁴

Una *Smart City* è una metropoli perfettamente aggiornata con la rivoluzione digitale ed ha come obiettivo quello di sviluppare infrastrutture “*intelligenti*”, quali ad esempio, strade percorse da auto a guida autonoma, la gestione dei parcheggi tramite sistemi digitali, l’inserimento di *microchip* nei contenitori di rifiuti ecc..²⁶⁵

Il modello di riferimento per la realizzazione delle *Smart Cities* nei paesi dell’UE, per essere attuato, presuppone investimenti pubblici considerevoli, ed un’intensa attività di indirizzo e pianificazione da parte degli organi di governo.²⁶⁶

Pertanto, il sistema europeo presuppone l’individuazione delle misure da adottare per ottenere un grado elevato di efficienza ed innovazione. Le pubbliche amministrazioni, infatti, vengono incentivate ad impiegare prodotti e tecnologie efficienti dal punto di vista energetico, soprattutto nel campo dei trasporti, in quelli della ristrutturazione del patrimonio edilizio e della creazione di nuove infrastrutture.²⁶⁷

Per concludere, essendo il tema *Smart City* di grande attualità, si presta ad un approccio multidisciplinare. Questo spiega poiché, intorno al tema delle *Smart Cities*, si sono sviluppati studi di vario genere,

²⁶⁴ L. Maci “*Smart City: cosa sono, a che servono e come funzionano le città sostenibili*” in *www.economy.it*, 2019.

²⁶⁵ A. Contaldo A., F. Campara “*Blockchain, criptovalute, smart contract, industria 4.0*” Pacini Giuridica, Pisa, 2019.

²⁶⁶ R. Ferrara, “*The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach, in Energies*”, in “*Foro Amm.*” 2015, VIII

²⁶⁷ *Ibidem*.

soprattutto in ambito economico, sociologico ed urbanistico, tuttavia risulta meno approfondito il profilo giuridico dell'argomento.²⁶⁸

Pertanto, oggetto di analisi del presente capitolo saranno alcuni degli strumenti apprestati dall'ordinamento europeo ed italiano, a fronte dell'interazione tra l'innovazione tecnologica (digitalizzazione), la crescita economica e la tutela dell'ambiente.

1.1 Le iniziative per l'evoluzione delle *Smart Cities*

Il progetto di rendere una città intelligente comporta senza dubbio cambiamenti sociali ed economici connessi alla digitalizzazione.

La digitalizzazione ai nostri giorni ha assunto un ruolo centrale, sia relativamente alla vita dei cittadini, che alla vita delle imprese. Difatti, in una *Smart City* le imprese, si devono trasformare per cogliere le sfide dell'innovazione digitale.²⁶⁹

Per citare qualche esempio, gli impianti di illuminazione devono essere in grado di riprodurre la luce del giorno, così il risparmio derivante dall'illuminazione stradale intelligente, consentirà alle città di investire in altre tecnologie intelligenti. Le connessioni *wi-fi* devono essere presenti in ogni luogo, garantendo ai cittadini un servizio ad alta velocità, per supportare la comunicazione tra tutti i dispositivi internet.

²⁶⁸ E. Ferrero "*Le Smart Cities nell'ordinamento giuridico*" in "*Foro Amministrativo (II)*", fasc.4, 2015, pag. 1267

²⁶⁹ B. Bertarini "*Società e imprese nel mercato unico digitale: nuove prospettive di regolazione pubblica*" in "*Diritto dell'Informazione e dell'Informatica (II)*", fasc.6, 1 dicembre 2018, pag. 923

Inoltre, nelle *Smart Cities* le amministrazioni hanno una gestione più rapida ed efficiente, poiché esistono sensori che generano automaticamente i dati.²⁷⁰

Uno degli assi portanti della “*comunità intelligente*”, o *Smart City* è senza dubbio il miglioramento delle condizioni di mobilità. La *Smart Mobility* è un valido strumento per ottenere lo sviluppo sostenibile delle città. Il termine racchiude una serie di elementi: la tecnologia, le infrastrutture per la mobilità (parcheggi, reti di ricarica, segnaletica, veicoli) e le soluzioni per la mobilità (tra cui i modelli di *new mobility*: *bike sharing*, *car pooling*, *car sharing* e auto ibride o elettriche). La mobilità urbana viene innovata attraverso nuove tecnologie *mobile* ed applicazioni in grado di integrare il trasporto pubblico.

L’obiettivo finale è ridurre il traffico, ridurre l’inquinamento e rafforzare le economie di scala per promuovere una mobilità accessibile a tutti.²⁷¹ Inoltre, grazie allo sviluppo della guida autonoma e conseguentemente connessa, la mobilità è destinata ad evolversi sempre più rapidamente, comportando notevoli benefici, tra i quali il miglioramento delle condizioni del traffico stradale, la riduzione dell’inquinamento ambientale, lo sviluppo della *sharing economy*, la maggiore sicurezza dei trasporti e l’estensione della mobilità, anche a favore di soggetti ai quali la guida generalmente è preclusa (anziani e disabili), trasformando la mobilità in un vero e proprio servizio.²⁷²

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ L. Marfoli “*Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*” in “*Riv. giur. Ambiente*”, fasc.3-4, 2013, pag. 305

²⁷² M. C. Gaeta, “*La protezione dei dati personali nell’internet of things: l’esempio dei veicoli autonomi*” in “*Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*” (II), fasc.1, 2018, pag. 147.

Tutte le innovazioni tecnologiche citate, ed in generale tutte quelle necessarie per trasformare una città in *Smart City*, comportano costi ed investimenti elevati. Da qui, nasce la necessità di supportare le imprese a fronte dell'evoluzione digitale.

Ebbene, a livello europeo, la Commissione, sulla scorta dell'art. 109²⁷³ del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²⁷⁴ (TFUE) ed in applicazione dell'art. 107 TFUE²⁷⁵ sugli aiuti di Stato, ha adottato numerosi regolamenti in favore degli aiuti di stato atti a promuovere la tutela dell'ambiente, l'innovazione e la formazione. Difatti, nel 2005 la Commissione avviava una riforma degli aiuti di Stato, illustrata nel

²⁷³ Articolo 109 TFUE (ex articolo 89 del TCE): *“Il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 107 e 108 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 108, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura”.*

²⁷⁴ Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da ultimo modificato dall'articolo 2 del trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, su G.U. n. 185 dell'8-8-2008, è, insieme al trattato sull'Unione europea (TUE), uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea. Essi costituiscono le basi del diritto nel sistema politico dell'UE.

²⁷⁵ Articolo 107 TFUE (ex articolo 87 TCE): *“Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. 2. Sono compatibili con il mercato interno:*

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; (...) 3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione”.

documento chiamato “*Piano d’azione nel settore degli aiuti di Stato*”²⁷⁶ (SAAP). In tale contesto la Commissione delineava tre obiettivi principali: disincentivare gli aiuti di Stato dannosi per lo stesso, indirizzarli su priorità fondamentali (istruzione, sanità, formazione) ed infine semplificare e consolidare i regolamenti di esenzione già esistenti, nel quadro di un unico regolamento per categoria.²⁷⁷

La Commissione, inoltre, individua diversi strumenti finanziari per sostenere lo sviluppo delle città intelligenti. Sul punto, un ruolo determinante è assunto dai fondi dell’Unione Europea, quali ad esempio il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale²⁷⁸ (FESR), ovvero fondi costituiti *ad hoc* come il Fondo europeo per l’efficienza energetica²⁷⁹ (EEEF), o ELENA²⁸⁰, lo strumento di assistenza per lo sviluppo di programmi di investimento e di progetti nel campo dell’energia sostenibile.²⁸¹

Infine, va evidenziato che anche il nostro legislatore già con il D.L. 23 dicembre 2013, n. 145 (convertito, con modificazioni, dalla L. 21 febbraio 2014, n. 9), prevedeva, al fine di favorire “*la digitalizzazione dei processi aziendali e l’ammodernamento tecnologico delle micro, piccole e medie imprese*” l’erogazione di

²⁷⁶ State aid action plan, 2005 (SAAP).

²⁷⁷ C. Schepisi “*Servizi delle società dell’informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*” in O. Olivieri, V. Falce (a cura di) “*Smart Cities e Diritto dell’Innovazione*” Giuffrè, Milano, 2016.

²⁷⁸ Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): strumento finanziario della politica di coesione dell’UE. Il suo scopo è contribuire ad appianare le disparità di sviluppo tra le regioni europee.

²⁷⁹ European Energy Efficiency Fund (EEEF): partnership pubblico-privato impegnata nella lotta ai cambiamenti climatici

²⁸⁰ European Local Energy Assistance (ELENA).

²⁸¹ C. Schepisi “*Servizi delle società dell’informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*” in O. Olivieri, V. Falce (a cura di) “*Smart Cities e Diritto dell’Innovazione*” Giuffrè, Milano, 2016.

contributi utili per “*l’acquisto di software, hardware o servizi che consentano: a) il miglioramento dell’efficienza aziendale; b) la modernizzazione dell’organizzazione del lavoro, tale da favorire l’utilizzo di strumenti tecnologici e forme di flessibilità, tra cui il telelavoro; c) lo sviluppo di soluzioni di e-commerce; d) la connettività a banda larga e ultra larga; e) il collegamento alla rete internet mediante la tecnologia satellitare, attraverso l’acquisto e l’attivazione di decoder e parabole, nelle aree dove le condizioni geomorfologiche non consentano l’accesso a soluzioni adeguate attraverso le reti terrestri o laddove gli interventi infrastrutturali risultino scarsamente sostenibili economicamente o non realizzabili; f) la formazione qualificata, nel campo ICT, del personale delle suddette piccole e medie imprese*”.²⁸²

Azioni di sostegno di più ampio respiro sono oggi contenute nel Piano Industria 4.0, presentato dal Ministero dello Sviluppo Economico nel settembre del 2016, ora denominato Impresa 4.0, che mira a sostenere le imprese nell’era della Quarta Rivoluzione Industriale, rivoluzione “*resa possibile dalla disponibilità di sensori e di connessioni wireless a basso costo, con un impiego sempre più pervasivo di dati e informazioni, di tecnologie computazionali e di analisi dei dati, di nuovi materiali, componenti e sistemi totalmente digitalizzati e interconnessi*”²⁸³.

Come noto, il Piano Industria 4.0 rappresenta un progetto quadriennale (2017-2020) il cui obiettivo di fondo è ridisegnare le

²⁸² D. Marini “*Industria 4.0: una prima riflessione critica*”, in “*L’industria*”, 2016, 3, p. 383.

²⁸³ <http://www.governo.it/approfondimento/il-piano-nazionale-industria-402017-2020/6711>

politiche industriali del nostro Paese, in virtù anche di un confronto con altri Paesi industrializzati.²⁸⁴

1.2 La *Sharing economy* per lo sviluppo delle *Smart Cities*: il caso Uber

Sharing economy o “*economia condivisa*” è la nuova forma di economia sostenibile alla base del funzionamento di una *Smart City*.

Essa abbraccia sia i settori della mobilità (*car sharing*, *bike sharing*), sia quelli della gestione collettiva di spazi (parchi ecc.), ma anche di strade e di edifici. La *sharing economy* si fonda sull'utilizzo delle tecnologie digitali e della raccolta di dati, mediante piattaforme digitali che collegano la domanda con l'offerta.²⁸⁵

Questo tipo di economia ha come obiettivi principali la sostenibilità, il risparmio energetico, l'abbassamento dei costi e la maggiore efficienza dei servizi. Per questo motivo essa rappresenta un fattore propulsivo per la creazione di una *Smart City*.²⁸⁶

Tuttavia, la *sharing economy* costituisce un insieme di modelli economici sprovvisti di regolamentazione giuridica: l'ordinamento si trova dinnanzi a nuove fattispecie prive di regole *ad hoc*. È stata proprio la Commissione europea, a sottolineare come in codesto settore vi sono lacune in tema di norme sulla sicurezza del lavoro, sull'orario, sulla protezione dei consumatori, sulla tassazione. Sarebbe, quindi,

²⁸⁴ D. Marini “*Industria 4.0: una prima riflessione critica*”, *op. cit.*

²⁸⁵ C. Schepisi “*Servizi delle società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*” *op. cit.* pp. 9-12.

²⁸⁶ *Ibidem.*

auspicabile un quadro normativo unitario a livello europeo, ed una regolamentazione dettagliata a livello locale e regionale.²⁸⁷

Alla luce di quanto esposto, è sorta la problematica dell'applicabilità delle regole esistenti (in settori analoghi) a tali modelli e della loro compatibilità con i principi dell'Unione europea.²⁸⁸

Sul punto, particolari criticità si sono riscontrate nella materia della libera prestazione di servizi e libertà di stabilimento, ed il caso Uber è certamente il più emblematico.

Il servizio “Uber” è un chiaro esempio di *smart mobility* all'interno della città. Uber è una *technology company* della Silicon Valley, che offre una modalità di trasporto automobilistico privato via *app*. in 351 città sparse per il mondo. Diversamente dal servizio *taxi*, che opera nell'ambito dell'accesso limitato al mercato mediante licenza, Uber opera al di fuori di tale regime, sfruttando lo squilibrio tra domanda e offerta, provocato dall'insufficiente numero delle licenze.²⁸⁹

Una piattaforma digitale mette in rapporto il cliente con l'autista Uber, ed il cliente corrisponde la prestazione direttamente alla società²⁹⁰ (non all'autista) attraverso pagamento con carta di credito; infine, il

²⁸⁷ E. Ferrero “*Le Smart Cities nell'ordinamento giuridico*”, in “*Foro Amm.*” 2015, 1267 ss.

²⁸⁸ C. Schepisi “*Servizi delle società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*” *op. cit.* p. 12.

²⁸⁹ M. Midiri “*Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*” in “*Riv. Trim. Dir. Pub.*”, fasc. 3, 1settembre 2018, p. 1017.

²⁹⁰ È la società a stabilire le tariffe, secondo il meccanismo del *surge pricing*: i prezzi aumentano con l'incremento della domanda: ciò assicura l'affidabilità del servizio perché incentiva i guidatori a connettersi al sistema.

cliente darà il suo giudizio qualitativo sul *driver* che ha effettuato la prestazione.²⁹¹

Ebbene, Uber rappresenta una grande innovazione dei servizi offerti, tuttavia si è sottratta ai vincoli giuridici esistenti, generando conflitti con i tassisti e con le autorità amministrative. L'impatto sul diritto positivo è stato rilevante: tale innovazione, ha prodotto fratture nel sistema giuridico ed ha richiesto l'intervento delle Corti.²⁹²

L'espansione del fenomeno, infatti, ha indotto la categoria dei tassisti ad inoltrare ricorsi con richieste di provvedimenti inibitori, denunciando un comportamento di concorrenza sleale e dunque la violazione delle relative norme. A titolo di esempio, il Tribunale di Milano adottava un provvedimento cautelare, inibendo ad Uber di proseguire la sua attività e stabilendo che: *“L'utilizzazione sul territorio nazionale dell'app. denominata Uber Pop e l'organizzazione e la promozione di un servizio che preveda il trasporto di passeggeri da parte di soggetti privi di autorizzazione amministrativa e/o di licenza, prestato dietro corrispettivo e su richiesta del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta, costituiscono atti di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598 n. 3 c.c. e vanno dunque inibiti in via d'urgenza”*²⁹³.

Analogamente provvedeva il Tribunale di Madrid²⁹⁴, e successivamente, il Tribunale di Barcellona²⁹⁵ rinviava

²⁹¹ E. Mostacci e A. Somma, *“Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law”*, Milano, Egea, 2016.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ Tribunale Milano Sez. spec. Impresa, 09/07/2015.

²⁹⁴ Juzgado de lo Mercantil n. 2, 9 dicembre 2014.

²⁹⁵ La domanda di pronuncia pregiudiziale con cui si interpellava la Corte Ue, era stata proposta dal *Juzgado Mercantil* di Barcellona, in relazione a un procedimento promosso da un'associazione professionale (di conducenti dei taxi della città), in rivolta contro le modalità operative lesive, a loro parere, delle regole sulla leale concorrenza, con cui la società Uber offriva il proprio servizio. I termini della questione sulla quale la Cgue ha dovuto esprimersi vertevano su quale fosse il

pregiudizialmente la questione alla Corte di Giustizia²⁹⁶ per pronunciarsi sul tema. I giudici europei, si sono espressi qualificando i servizi offerti da Uber, come servizi di trasporto ai sensi dell'art. 58, par. 1 (TFUE)²⁹⁷, nella misura in cui siano prestati da autisti non professionisti, inseriti nell'organizzazione sottoposta al controllo di Uber²⁹⁸.

La pronuncia della Corte forniva, quindi, una prima interpretazione in materia. In quella sede, infatti, sanciva che il servizio Uber, prestato da autisti non professionisti, rientrava nel servizio di trasporto e, pertanto, doveva necessariamente adeguarsi alle normative nazionali degli Stati membri in materia, potendo operare solo a seguito dell'ottenimento delle specifiche licenze e autorizzazioni.²⁹⁹

A ben vedere, infatti, non vale, in questo ambito, la libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 56 del TFUE³⁰⁰, attuato dalla direttiva 2006/123. Poiché, in questo settore, vi è la prescrizione speciale dell'art. 58 TFUE: la libera circolazione dei servizi in materia

servizio principalmente offerto dalla compagnia statunitense: se ascrivibile a un servizio di trasporto, come sostenuto dalle associazioni di categoria in rivolta, o se si trattasse di un mero servizio tecnologico finalizzato all'intermediazione fra utenti e conducenti, come affermato dai legali di Uber.

²⁹⁶ La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), con sede a Lussemburgo, interpreta il diritto dell'UE per garantire che sia applicato allo stesso modo in tutti gli Stati membri e dirime le controversie giuridiche tra governi nazionali e istituzioni dell'UE. Può essere adita, in talune circostanze, anche da singoli cittadini, imprese o organizzazioni allo scopo di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione dell'UE qualora ritengano che abbia in qualche modo violato i loro diritti.

²⁹⁷ Art. 58 par. 1 TFUE: “*1. La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti*”.

²⁹⁸ Corte giustizia UE, grande sezione, 20/12/2017, n. 434.

²⁹⁹ C. Schepisi “*Servizi delle società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*” *op. cit.* p. 14.

³⁰⁰ Art. 56 TFUE: “*Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione*”.

di trasporti è regolata dalla politica comune prevista dal titolo VI, TFUE, artt. 90-100. Tuttavia, i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana, così come i nuovi servizi, quali l'intermediazione tramite piattaforma digitale, non sono ancora disciplinati da norme comuni, sul fondamento dell'art. 91, paragrafo 1, TFUE.³⁰¹

Inoltre, la Corte di Giustizia europea escludeva che il servizio d'intermediazione offerto da Uber fosse qualificabile come “*servizio della società dell'informazione*” (art. 1, punto 2, direttiva 98/34, cui rinvia l'art. 2, lettera a), direttiva n. 2000/31). Poiché il servizio d'intermediazione era parte integrante di un servizio più complesso, il cui elemento principale è il servizio di trasporto.³⁰²

Uber, infatti, non mette a disposizione una mera piattaforma, bensì crea un'offerta di servizio di trasporto, che rende accessibile con strumenti informatici e di cui organizza il funzionamento generale, esercitando un'influenza determinante sulle condizioni della prestazione. Uber, fissa, mediante l'applicazione, il prezzo della corsa; riceve tale somma dal cliente; esercita un controllo sulla qualità dei veicoli e dei loro conducenti, nonché sul loro comportamento (una valutazione negativa sul conducente può determinare la sua esclusione).³⁰³

³⁰¹ Art. 91 par. 1 TFUE: “*Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono: a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; d) ogni altra utile disposizione*”.

³⁰² Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 20 dicembre 2017, causa 434/15 *Elite Taxi c. Uber Spagna*, seguita dalla sent. 10 aprile 2018, causa 320/16, *Uber France*.

³⁰³ M. Midiri “*Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*” *op. cit.*

Anche le vicende italiane dimostrano la difficoltà di questa evoluzione.

Ad avviso dell’Autorità di regolazione dei trasporti (ART)³⁰⁴, convivono in Uber svariate fattispecie: il trasporto privato non di linea, con rilevanza d’interessi pubblicistici; il servizio d’intermediazione; la piattaforma comunicativa informatico-digitale. Pertanto, la diffusione di sistemi di mobilità sostenibile, richiede la verifica della regolazione esistente e delle categorie giuridiche sulle quali essa si fonda.³⁰⁵

L’Autorità garante della concorrenza e del mercato³⁰⁶ (Agcm), richiamata l’esigenza di garantire la sicurezza del servizio (art. 86, Codice della Strada³⁰⁷), raccomanda di disciplinare le nuove forme di trasporto non di linea “*nel modo meno invasivo possibile*”³⁰⁸.

³⁰⁴ L’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è un’ autorità amministrativa indipendente italiana di regolazione e garanzia, istituita dal decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.

³⁰⁵ L’Autorità di Regolazione dei Trasporti ha inviato al Governo e al Parlamento il 15 gennaio 1992, n. 2, un Atto di segnalazione sull’ autotrasporto di persone non di linea (taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità), contenente proposte di modifica normativa della “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”.

³⁰⁶ L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), è un’ autorità amministrativa indipendente italiana, istituita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, con funzione di tutela della concorrenza e del mercato.

³⁰⁷ Art. 86 Codice della strada: “1. Il servizio di piazza con autovetture con conducente o taxi è disciplinato dalle leggi specifiche che regolano il settore. 2. Chiunque, senza avere ottenuto la licenza prevista dall’ articolo 8 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, adibisce un veicolo a servizio di piazza con conducente o a taxi è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 1.816 a Euro 7.264. Dalla violazione conseguono le sanzioni amministrative accessorie della confisca del veicolo e della sospensione della patente di guida da quattro a dodici mesi, ai sensi delle norme di cui al capo I, sezione II, del titolo VI. Quando lo stesso soggetto è incorso, in un periodo di tre anni, in tale violazione per almeno due volte, all’ultima di esse consegue la sanzione accessoria della revoca della patente. Le stesse sanzioni si applicano a coloro ai quali è stata sospesa o revocata la licenza.

3. Chiunque, pur essendo munito di licenza, guida un taxi senza ottemperare alle norme in vigore ovvero alle condizioni di cui alla licenza è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da Euro 86 a Euro 339”.

³⁰⁸ Agcm, segnalazione AS 1137, 4 luglio 2014, sulla legge per la concorrenza 2014.

Anche per il Consiglio di Stato, la legge quadro n. 21 del 1992 disciplina due sole fattispecie, il servizio di taxi e il noleggio con conducente, che hanno alcuni tratti comuni, ma anche significative differenze, quanto alle modalità di gestione del servizio. Da detta legge non è possibile desumere principi atti a conformare le diverse forme dell'iniziativa economica privata in questo settore³⁰⁹. In effetti, la legge n. 21 del 1992 è stata novellata più volte su punti specifici e senza una visione d'insieme.³¹⁰

Infine, la Corte Costituzionale dava sulla questione un contributo notevole. Nella sentenza n. 265 del 2016, la Corte sottolineava che *“l'individuazione dei soggetti abilitati a offrire il servizio è una scelta cruciale per configurare il settore di attività economica. Questa scelta spetta alla legge dello Stato, sulla base di un'accezione della tutela della concorrenza che include sia le misure di tutela in senso proprio (per contrastare atti e comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale), sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata”*.

Ebbene, la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, comma 2, lettera e) fa, quindi, recedere la competenza regionale in materia di trasporti ex art. 117, comma 4, Cost.³¹¹ Spetta, quindi, al legislatore statale, definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività e le esigenze del servizio pubblico, tenendo conto della

³⁰⁹ Consiglio di Stato, parere n. 3586, del 23/12/2015

³¹⁰ E. Raffiotta, *“Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato”*, in *“Munus”* 2016, n. 1, 75.

³¹¹ M. Midiri *“Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber” op. cit.*

“pluralità degli interessi coinvolti e dei profili di novità dei loro intrecci”³¹².

In conclusione, è fortemente necessaria una politica comune europea per i trasporti, poiché la base giuridica data dall’art. 58 e dal titolo VI del TFUE, come dimostrato, non tutela le nuove forme di mobilità tipiche di una *Smart City*.³¹³

1.3 *Smart City* e trattamento dei dati personali: il nuovo regolamento europeo

Nell’economia digitale che caratterizza una *Smart City*, la maggior parte delle operazioni economiche si svolgono con un computer, che consente la raccolta e l’analisi dei dati, la personalizzazione dei prodotti o servizi, l’internazionalizzazione e l’innovazione commerciale e contrattuale.³¹⁴

La digitalizzazione, consentita attraverso lo sviluppo di fenomeni quali *Smart City*, *smart home*, *sharing economy*, ha coinvolto anche le persone e le loro vite private, che sono diventate quasi interamente digitalizzate.³¹⁵

Alla luce di tale evoluzione, le nuove tecnologie, le piattaforme ed i sistemi operativi sono diventati gli strumenti che hanno reso

³¹² Sentenza Corte Costituzionale n. 265 del 2016.

³¹³ M. Midiri, “Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione”, in “*Giur. Cost*” 2016, 2307.

³¹⁴ A. Stazi, F. Corrado “Datificazione dei rapporti socio-economici e questioni giuridiche: profili evolutivi in prospettiva comparatistica” in “*Diritto dell’Informazione e dell’Informatica (II)*”, fasc.2, aprile 2019, pag. 442

³¹⁵ B. Mallikarjuna, P. Chakradhar, G. Sridhar Reddy, *The Role of Emerging Technologies in Internet of Things*, 2018, in <https://papers.ssrn.com/sol3/papers>.

possibile raccogliere, registrare ed elaborare un'enorme quantità di dati a grande velocità ed a basso costo.³¹⁶

L'avvento di Internet ha, quindi, reso il tema della *data protection* sempre più delicato. La nascita delle piattaforme informatiche centralizzate (come ad esempio i *social networks*, i servizi come Amazon o Uber, ovvero le piattaforme per l'utilizzo delle *car/bike sharing* ecc..) ha consentito di recepire dati personali in grandi quantità, anche oltre le finalità del trattamento necessario e alle volte nell'inconsapevolezza dell'utente. Il problema sorge nel momento in cui, tali dati vengono sfruttati commercialmente e venduti ad aziende specializzate nell'elaborazione degli stessi per svolgere attività di profilazione³¹⁷. In sostanza, tutti i servizi resi da una *Smart City* favoriscono l'acquisizione di dati degli utenti, che vengono riutilizzati al fine o di sviluppare forme di pubblicità mirate, oppure per orientare le scelte degli utenti³¹⁸.

La tutela dei dati personali è una questione che riveste particolare rilevanza sociale. Per tale ragione, sia sul versante legale che su quello tecnologico, si è cercato di elaborare degli strumenti per aumentare e rinnovare il controllo dei soggetti sui propri dati personali.³¹⁹

³¹⁶ Colangelo; M. Maggiolino, "Big Data, data protection and antitrust in the wake of the Bunderskartellamt case against Facebook", in "Rivista Italiana di Antitrust", 2017, n. 1.

³¹⁷ La profilazione è stata definita dal Reg. UE 2016/679, all'art. 4, par. 1, n. 4, come "qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali, utilizzando tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione, gli spostamenti di detta persona fisica".

³¹⁸ A. M. Gambino, C. Bomprezzi "Blockchain e protezione dei dati personali" in *Diritto dell'informazione e dell'informatica* (II) fasc. 3, 1 giugno 2019, pag. 619.

³¹⁹ *Ibidem*.

Ebbene, il nuovo Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali, o *General Data Protection Regulation*³²⁰ (GDPR), ossia il Reg. UE 2016/679, si inserisce in questo contesto. Il GDPR è stato adottato, ad esito di un lungo *iter* normativo, in un momento cruciale per lo sviluppo dell'ecosistema digitale. Esso, infatti, ha come obiettivo principale quello di “*garantire un elevato livello di protezione dei dati personali*”³²¹, arginando la molteplicità di fonti sul tema nei vari Stati membri.³²²

Per raggiungere detto scopo, il regolamento da una parte stabilisce una maggiore responsabilizzazione dei soggetti titolari del trattamento dei dati, e dall'altra fornisce agli interessati gli strumenti per aumentare la consapevolezza dell'utilizzo dei propri dati. Per quanto attiene al primo punto, il legislatore europeo ha introdotto il principio di *accountability*³²³, considerato una tra le più grandi novità della disciplina. Il termine richiama la responsabilità del soggetto responsabile del trattamento dei dati (il titolare), che viene accentuata rispetto al passato: oggi viene posta una maggiore attenzione alla prevenzione.³²⁴

Il titolare ha il dovere di valutare tutti i rischi attinenti alla violazione, infatti, ai sensi dell'art. 32 del Regolamento: “*Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche del rischio di varia probabilità e gravità per i diritti e le libertà delle*

³²⁰ Regolamento Generale sulla protezione dati (GDPR) adottato il 27 Aprile 2016.

³²¹ Cons. n. 6 Reg.

³²² V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto “*I dati personali nel diritto europeo*”, Giappichelli, Torino, 2019.

³²³ Il termine è sinonimo di responsabilità.

³²⁴ G. Finocchiaro “*Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*”, Zanichelli, Bologna, 2018.

persone fisiche, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio (...)”.

Inoltre, qualora un tipo di trattamento presenti un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare, dopo aver effettuato una valutazione d’impatto, di cui all’art. 35 Reg.³²⁵, è tenuto a consultare l’Autorità di controllo nazionale prima di procedere al trattamento come sancito dall’art. 36 Reg..³²⁶ Nel caso, invece, in cui avvenga comunque una violazione, il titolare deve notificarlo all’Autorità di controllo e all’interessato³²⁷.

In ogni caso, destinatario di precise responsabilità è anche il responsabile del trattamento, per cui si può parlare di *accountability* anche nei confronti di questa figura. Inoltre, ad avvalorare il principio della prevenzione, sono, affidati compiti di controllo e monitoraggio ad una nuova figura: *data protection officer* (DPO), disciplinata dalla sezione 4 del Regolamento dagli artt. 37 - 39.³²⁸

³²⁵ Art. 35 Reg. (UE) 2016/679. Valutazione d’impatto sulla protezione dei dati: *“Quando un tipo di trattamento, allorché prevede in particolare l’uso di nuove tecnologie, considerati la natura, l’oggetto, il contesto e le finalità del trattamento, può presentare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche, il titolare del trattamento effettua, prima di procedere al trattamento, una valutazione dell’impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali. Una singola valutazione può esaminare un insieme di trattamenti simili che presentano rischi elevati analoghi. 2. Il titolare del trattamento, allorquando svolge una valutazione d’impatto sulla protezione dei dati, si consulta con il responsabile della protezione dei dati, qualora ne sia designato uno.(...)”*.

³²⁶ Art. 36 Reg. (UE) 2016/679. Consultazione preventiva: *“Il titolare del trattamento, prima di procedere al trattamento, consulta l’autorità di controllo qualora la valutazione d’impatto sulla protezione dei dati a norma dell’articolo 35 indichi che il trattamento presenterebbe un rischio elevato in assenza di misure adottate dal titolare del trattamento per attenuare il rischio”*.

³²⁷ Art. 33 e ss Reg. (UE) 2016/679.

³²⁸ G. Finocchiaro *“Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali”*, op. cit., 254 ss.

Per quanto attiene al profilo della consapevolezza dell'utilizzo dei propri dati, l'articolo 12 del Regolamento³²⁹ in oggetto, sancisce una novità di grande rilievo: l'importanza del principio della trasparenza.³³⁰ Vengono quindi specificate dettagliatamente, tutte le modalità di informativa nei confronti dell'interessato.

Inoltre, tra i nuovi diritti, viene introdotto anche il diritto alla portabilità dei dati, per cui ai sensi dell'art. 20 del Regolamento l'interessato *“ha il diritto di ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico i dati personali che lo riguardano forniti ad un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti da parte del titolare del trattamento cui li ha forniti”*; nonché il diritto all'oblio, per la prima volta riconosciuto esplicitamente in questo contesto, per cui secondo l'art. 17 Reg. *“L'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo riguardano senza ingiustificato ritardo e il titolare del trattamento ha l'obbligo di cancellare senza ingiustificato ritardo i dati personali, se sussiste uno dei motivi”*.

Infine, per quanto attiene all'ambito di applicazione del Regolamento, l'articolo 3 stabilisce che: *“Il presente regolamento si*

³²⁹ Art. 12 Reg. (UE) 2016/679. Informazioni, comunicazioni e modalità trasparenti per l'esercizio dei diritti dell'interessato: *“Il titolare del trattamento adotta misure appropriate per fornire all'interessato tutte le informazioni di cui agli articoli 13 e 14 e le comunicazioni di cui agli articoli da 15 a 22 e all'articolo 34 relative al trattamento in forma concisa, trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, con un linguaggio semplice e chiaro, in particolare nel caso di informazioni destinate specificamente ai minori. Le informazioni sono fornite per iscritto o con altri mezzi, anche, se del caso, con mezzi elettronici. Se richiesto dall'interessato, le informazioni possono essere fornite oralmente, purché sia comprovata con altri mezzi l'identità dell'interessato”*.

³³⁰ G. Finocchiaro *“Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali”*, op. cit., 181 ss.

applica al trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito delle attività di uno stabilimento da parte di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento nell'Unione, indipendentemente dal fatto che il trattamento sia effettuato o meno nell'Unione". Pertanto, l'ambito di applicazione si presenta molto vasto, poiché il viene adottato anche se: a) il trattamento non viene posto in essere nell'Unione, ma sia collegato ad attività svolte da titolare e/o responsabile del trattamento in uno stabilimento con sede in uno degli Stati membri; b) l'interessato si trova nell'Unione, ma il titolare o il responsabile non hanno uno stabilimento nell'Unione, in due ipotesi ivi individuate; c) il trattamento viene posto in essere da un titolare non stabilito nell'Unione, ma in un luogo che secondo il diritto internazionale pubblico, è soggetto al diritto di uno Stato membro.³³¹

In Italia, al fine di raccordare al Regolamento la normativa nazionale, è stato previsto un intervento del legislatore. Difatti, in data 4 settembre 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, recante *“Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).”* Tale decreto è entrato in vigore il 19 settembre 2018.³³²

³³¹ A. M. Gambino, C. Bomprezzi *“Blockchain e protezione dei dati personali”* *op.cit.*

³³² G. Finocchiaro *“La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d. lgs. 10 agosto 2018, n. 101”*, Zanichelli, Bologna, 2019.

2. Benefici e problematiche di una Smart City: l'Agenda digitale europea

Sono molteplici i settori in cui l'evoluzione "smart" arreca benefici alla città ed ai suoi cittadini. È appena il caso di menzionare il settore della sicurezza urbana ed ambientale, della mobilitazione ecologica, della gestione ecosostenibile dell'acqua e della nettezza urbana; con il conseguente miglioramento della salute e della sanità, ed il coinvolgimento dei cittadini, che diventano gli artefici del futuro della loro città. La tecnologia "Smart City", permette di comprendere e gestire l'impatto ambientale attraverso un costante monitoraggio. Questo consente di intervenire per ridurre l'inquinamento e migliorare la qualità della vita nelle città.³³³

Inoltre, nelle città dotate di tale tecnologia, la ricerca e lo sviluppo favoriscono la crescita economica ed occupazionale, la riduzione della povertà e la sostenibilità delle attività industriali. Difatti, sono proprio l'ecosostenibilità e la sostenibilità delle attività industriali che consentono il rilancio dell'economia.³³⁴

Sono evidenti i benefici che la tecnologia *Smart City* apporta alle città: le opportunità offerte dalle tecniche digitali aprono mercati. Tuttavia, sono emerse delle problematiche legate alle nuove esigenze di rinnovamento e la crisi finanziaria del 2008 ha messo in luce alcune carenze strutturali dell'economia europea.³³⁵

Come in passato, il passaggio dalla produzione agricola a quella industriale ha richiesto una trasformazione della società, sia dal punto

³³³ D. Ielo, "L'agenda digitale: dalle parole ai fatti" *op. cit.* pp.4-6

³³⁴ F. Caprioli, E. Falconio, "Smart City. Sostenibilità, efficienza e governance partecipata. Parole d'ordine per le città del futuro" Il Sole 24 ore, Milano, 2013.

³³⁵ D. Ielo, "L'agenda digitale: dalle parole ai fatti" *op. cit.* pp.35-38.

di vista professionale e scolastico, che della pubblica amministrazione e dei fondamenti giuridici necessari per regolare i nuovi fenomeni. Anche oggi, il digitale ha richiesto e richiede tutt'ora, un importante cambiamento del modo di organizzare ed amministrare la cosa pubblica. Di qui la decisione assunta a livello comunitario di aggiornare le regole esistenti. È stato quindi necessario creare un mercato unico dei *Big data*, per le comunicazioni elettroniche e per tutti i servizi *online*; le infrastrutture digitali sono state potenziate e sono in continua evoluzione, le pubbliche amministrazioni sono ormai divenute dei *driver* per tutti i servizi digitali innovativi.³³⁶

Ebbene, le difficoltà legate all'evoluzione *Smart City*, sono state risolte dall'UE con l'Agenda digitale³³⁷ per l'Europa. Nello specifico si tratta di una delle più importanti iniziative adottate dalla Commissione Europea nel 2010, poiché ha fissato obiettivi in materia di occupazione, produttività e coesione sociale. L'agenda digitale europea, proponeva di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), per favorire l'innovazione, la crescita economica ed il progresso.³³⁸

Nello specifico, la Commissione europea proponeva un'agenda digitale il cui obiettivo era quello di sviluppare un mercato unico digitale, per condurre l'Europa verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva: in sostanza verso l'evoluzione *smart*. A tal fine, la Commissione si impegnava ad aprire l'accesso ai contenuti *online* legali, semplificandone le procedure di liberatoria e gestione dei

³³⁶ D. Ielo, "L'agenda digitale: dalle parole ai fatti" op. cit. pp.49-52.

³³⁷ Un'agenda digitale è una politica pubblica, composta da una serie di obiettivi a cui partecipano organismi pubblici e privati. L'esigenza di un'agenda digitale nasce dalla digitalizzazione della produzione. Le politiche per il digitale devono creare un quadro normativo volto a sviluppare un ecosistema digitale favorevole alla crescita economica. Nello specifico si tratta di scelte politiche volte ad investire ed innovare, a creare infrastrutture tecnologiche e delle reti fra persone ed imprese.

³³⁸ D. Ielo, "L'agenda digitale: dalle parole ai fatti" op. cit. pp.49-52.

diritti di autore e di rilascio di licenze transfrontaliere. Per agevolare le fatturazioni e i pagamenti elettronici, la Commissione completava un'area di pagamento unica in euro (*Single Euro Payments Area*, SEPA³³⁹) e revisionava le regole sulla firma elettronica, al fine di offrire sistemi di autenticazione elettronica maggiormente sicuri.³⁴⁰

La Commissione ha poi rivisto il quadro normativo dell'UE in materia di protezione dei dati, ed ha posto le basi per la pubblicazione del codice *online*³⁴¹ (pubblicato nel 2012), che riassume in modo chiaro e accessibile i diritti degli utenti digitali. Tale codice, infatti, verte anche sulla legislazione in materia di contratti e sulla risoluzione delle controversie *on line* a livello europeo.³⁴²

2.1 L'Agenda Urbana europea

Anche sotto il profilo urbanistico, l'Unione Europea sta promuovendo molte iniziative volte allo sviluppo ecosostenibile. Difatti, il 30 maggio 2016 è stata adottata l'Agenda Urbana per l'Unione europea, conosciuta come “*Patto di Amsterdam*”³⁴³, in attuazione dei principi, degli impegni e delle azioni, previste dalla

³³⁹ La SEPA (*Single Euro Payments Area*) è l'area unica in cui i cittadini, le imprese e gli enti, possono eseguire e ricevere pagamenti in Euro, all'interno dei confini nazionali e tra i paesi diversi che compongono l'area SEPA con condizioni di base, diritti ed obblighi uniformi tra i paesi stessi.

³⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu>

³⁴¹ Il codice dei diritti *online* vigenti nell'Unione Europea è stato poi pubblicato nel 2012; esso costituisce una raccolta dei diritti e dei principi di base sanciti nel diritto dell'Unione a tutela dei cittadini che accedono *online* a reti e servizi e durante l'uso di tali reti e servizi.

³⁴² D. Ielo, “*L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*” *op. cit.* p.51.

³⁴³ Sottoscritto nella riunione informale tra i ministri europei responsabili delle politiche urbane, il 30 maggio 2016 ad Amsterdam. In “ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf”.

agenda urbana delle Nazioni Unite, in particolare della conferenza Habitat III³⁴⁴, con la quale condivide gli obiettivi.³⁴⁵

Con tale agenda si realizzava una piena adesione alla visione, agli obiettivi e strumenti delineati a livello internazionale, al fine di uno sviluppo equilibrato, sostenibile ed integrato delle città. Inoltre, si disegnavano l'organizzazione ed i metodi per un progressivo affinamento delle politiche europee, aventi riflessi sui contesti urbani.³⁴⁶

I principali strumenti identificati dall'Agenda per il relativo perseguimento di detti obiettivi sono tre: il miglioramento, dal punto di vista dell'effettività, della organicità e della coerenza del quadro normativo europeo; l'affinamento delle tecniche di finanziamento delle aree urbane; una migliore conoscenza delle problematiche locali e delle *best practices* esistenti ai fini della sostenibilità.³⁴⁷

Nell'ambito della nuova Agenda urbana europea, tutte le città, attraverso il nuovo strumento dei “*Partenariati tematici tra città*”, sono chiamate (su base volontaria), a dare un contributo ai tre ambiti corrispondenti ai tre pilastri della nuova politica urbana europea. Il primo pilastro è la legislazione dell'UE (*Better Regulation*): le città, infatti hanno il diritto di esprimere il loro punto di vista al fine rendere la legislazione dell'UE più vicina alle esigenze, alle prassi e alle

³⁴⁴ L' agenda urbana delle Nazioni Unite, adottata a Quito (Ecuador), è stata adottata nel corso della conferenza “Habitat III”, svoltasi dal 17 al 20 ottobre 2016.

³⁴⁵ E. Ferrero, “*Le Smart Cities nell'ordinamento giuridico*”, in “*Foro amm*” 2015, 4, 1267.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ M. G. Della Scala “*Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*” in “*Diritto Amministrativo*”, fasc.4, 1 dicembre 2018, pag. 787.

responsabilità da esse espresse. Il secondo è rappresentato dai finanziamenti dell'UE (*Better Funding*): molte città europee partecipano ai programmi dell'UE e usufruiscono dei suoi finanziamenti. Il terzo ed ultimo pilastro è rappresentato dalle conoscenze ed esperienze (*Better Knowledge*): infatti, le informazioni sull'evoluzione delle città europee sono oggi sconosciute, frammentate, ovvero poco diffuse.³⁴⁸

Questi fini, da una parte dovrebbero realizzarsi nelle politiche e nei programmi già esistenti; dall'altra, se ne promuove più decisamente il perseguimento, chiamando ad un ruolo attivo le istituzioni europee, Stati membri, autorità regionali e locali, società civile e forze economiche.³⁴⁹

È quindi evidente, che l'Agenda urbana sia sostanzialmente un percorso comune e condiviso, tuttavia, ha costituito un passaggio rilevante della politica urbana europea; difatti, evoca “*un nuovo modo di unificare*” attraverso l'operatività flessibile di principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, strumenti partecipativi e moduli consensuali.³⁵⁰

È chiaro che l'Agenda urbana europea è uno stimolo per gli Stati, poiché dovrebbe tradursi in agende urbane nazionali, con il ruolo di definire sistematicamente obiettivi, strumenti di attuazione e risorse a

³⁴⁸ *Ibidem*.

³⁴⁹ E. Ferrero, “*Le Smart Cities nell'ordinamento giuridico*”, op. cit.

³⁵⁰ S. Cimini, M. D'Orsogna (a cura di), “*Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*”, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, 4 ss

disposizione. Tuttavia, tali agende sono ancora assenti in molti ordinamenti.³⁵¹

2.2 Le iniziative dell'ONU per lo sviluppo sostenibile

Sotto il profilo internazionale, non ci si può esimere dal menzionare, le ultime iniziative adottate dall'ONU³⁵² per lo sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista di *governance*, che da quello prettamente ambientale.

Per quanto attiene al primo aspetto, a livello internazionale, il 1° gennaio 2016³⁵³ sono entrati in vigore “l’Agenda globale per lo sviluppo sostenibile”³⁵⁴ (cd. Agenda 2030) ed i relativi Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*), che oggi costituiscono il nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo mondiale.

La realizzazione dei nuovi obiettivi di sviluppo, a carattere universale, è rimessa all’impegno di tutti gli Stati, i quali devono attivarsi per adottare “*strategie nazionali di sviluppo sostenibile*”, non

³⁵¹ “*La Comunicazione della Commissione Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” in “*www.eur-lex.europa.eu.*” Bruxelles, 3.3.2010.

³⁵² *Ibidem* vedi nota n. 222.

³⁵³ Dopo essere stati approvati a New York il 25 settembre 2015. In quella data i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato all’unanimità la risoluzione 70/1 “*Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”.

³⁵⁴ Agenda globale per lo sviluppo sostenibile (Agenda 2030) approvata a New York il 25 settembre 2015.

più circoscritte alla dimensione economica dello sviluppo, bensì anche alla realizzazione degli altri due principi fondamentali: l'inclusione sociale e la tutela dell'ambiente.³⁵⁵

Sulla scorta di tali iniziative l'Italia, infatti, nel dicembre 2017³⁵⁶ approvava la “*Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*”, con cui disegnava una visione di sviluppo incentrata sulla sostenibilità³⁵⁷.

L'Agenda globale per lo Sviluppo sostenibile e il SDGs, hanno come obiettivo finale l'anno 2030.

Da una parte, l'Agenda globale comprende 17 obiettivi articolati in 169 “*target*” o traguardi, riguardanti le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente. Per quel che interessa in questa sede, è necessario menzionare i seguenti obiettivi: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni, incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile, rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.³⁵⁸

³⁵⁵ “*L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*” in “www.camera.it” art. del 26 settembre 2019.

³⁵⁶ La SNSvS, presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il 22 dicembre 2017, è la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Partendo dall'aggiornamento della “*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010*”, affidato al Ministero dell'Ambiente dalla Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, la SNSvS assume una prospettiva più ampia e diventa quadro strategico di riferimento delle politiche settoriali e territoriali in Italia, disegnando un ruolo importante per istituzioni e società civile nel lungo percorso di attuazione, che si protrarrà sino al 2030.

³⁵⁷ CIPE, Delibera numero 97, del 22 Dicembre 2017.

³⁵⁸ Risoluzione ONU 70/1 “*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*”.

Dall'altra i SGD's si incardinano sulle c.d. "cinque P": persone, prosperità, pace, *partnership* e pianeta. Nello specifico, con il termine "persone" si intende eliminare la fame e la povertà in tutte le forme e di garantire dignità e uguaglianza; "prosperità" per garantire vite prospere in armonia con la natura; "pace", per promuovere società pacifiche, giuste e inclusive; "partnership" per implementare l'agenda, attraverso solide *partnership*, ed infine "pianeta", per proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.³⁵⁹

Ebbene, l'adozione dell'Agenda globale delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 2030, rappresentano un evento storico di particolare rilievo. In detto contesto, infatti, si sono sviluppate le criticità dell'attuale modello di sviluppo, non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale: sostenibilità non è una questione esclusivamente ambientale. Inoltre, viene cancellata la distinzione tra paesi sviluppati, emergenti ed in via di sviluppo, poiché, tutti i paesi vengono chiamati a contribuire allo sviluppo sostenibile.³⁶⁰

Per quanto attiene all'effettivo conseguimento degli SDGs, veniva integrato nell'Agenda 2030 "il Piano d'azione di Addis Abeba"³⁶¹, nel quale i Paesi venivano invitati a predisporre misure idonee a migliorare l'imposizione fiscale e a contrastare sia l'evasione, sia i flussi finanziari illeciti.³⁶²

³⁵⁹ "L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile" in "www.camera.it" art. del 26 settembre 2019.

³⁶⁰ *Ibidem*.

³⁶¹ Già precedentemente sottoscritto nel luglio 2015 dai 193 Paesi membri delle Nazioni Unite.

³⁶² "Dossier n. 64 -. DE" in "www.senato.it".

Orbene, è appena il caso di esaminare le ultime iniziative adottate dall'ONU³⁶³ per lo sviluppo sostenibile, dal punto di vista prettamente ambientale.

In Kenia dall'11 al 15 marzo 2019, si è tenuta la quarta assemblea dell'ONU sull'ambiente, con la partecipazione dei 193 Stati membri dell'ONU (hanno partecipato oltre 4.700 persone,), per definire la nuova agenda ambientale. L'assemblea del Programma Ambiente delle Nazioni Unite cd. "UNEA³⁶⁴" tenutasi a Nairobi, aveva l'obiettivo di trovare soluzioni innovative per le sfide ambientali, il consumo e la produzione sostenibile, ma soprattutto per salvare il pianeta dal cambiamento climatico e dall'esasperato sfruttamento delle risorse.³⁶⁵

Il rapporto si è concentrato sulla ricerca di soluzioni innovative per la gestione della povertà e delle risorse naturali, per la sicurezza alimentare e l'arresto della perdita di biodiversità; sulla gestione dei rifiuti e sullo sviluppo innovativo sostenibile delle imprese, in un momento di cambiamento tecnologico. Inoltre, l'obiettivo era anche quello di trovare soluzioni innovative per la risoluzione dello spreco alimentare e dell'inquinamento da plastiche in mare, nonché per rimuovere la CO2 dall'atmosfera.³⁶⁶

Ebbene, l'assemblea di Nairobi si è conclusa con un nuovo patto globale per la salvaguardia del pianeta, sottoscritto da oltre 170 Stati membri ONU. Il patto prevede un impegno per un futuro sostenibile,

³⁶³ *Ibidem* vedi nota n. 222.

³⁶⁴ Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente è un'organizzazione internazionale che opera dal 1972 contro i cambiamenti climatici a favore della tutela dell'ambiente e dell'uso sostenibile delle risorse naturali. La sua sede è a Nairobi (Kenya), tuttavia opera in diverse parti del mondo tramite i suoi numerosi uffici amministrativi. È costituita principalmente da personale esperto che prende le decisioni sulle politiche ambientali e sulle attività da svolgere in aree di particolare interesse.

³⁶⁵ Manzo I. "Assemblea ONU sull'ambiente" in *www.asvis.it*, 2019.

³⁶⁶ *Ibidem*.

nel quale l'innovazione viene sfruttata al massimo in favore dell'ambiente, ed il materiale plastico verrà notevolmente ridotto entro il 2030.³⁶⁷

Gli Stati firmatari si sono impegnati ad affrontare la povertà, ad incoraggiare pratiche agricole che si adattano al cambiamento, a condividere i dati ambientali per la gestione delle risorse naturali definendo migliori sistemi di monitoraggio, per le diverse tipologie di inquinamento e promuovendo sistemi ambientali sostenibili.³⁶⁸

A seguito di questa conferenza, l'economia dovrà divenire più circolare, le merci dovranno essere riutilizzate e tenute in circolazione il più possibile, cosicché il consumo e la produzione diventino più sostenibili. Nella dichiarazione finale del patto, infatti, le soluzioni vengono indirizzate verso un uso efficiente e sostenibile delle risorse, coinvolgendo attivamente la società civile e lavorando per costruire un unico database ambientale insieme all'UNEP³⁶⁹ entro il 2025.³⁷⁰

³⁶⁷ Ragosta E., "Assemblea ONU sull'ambiente" in www.vaticannews.va/it.

³⁶⁸ *Ibidem*.

³⁶⁹ *Ibidem* vedi nota n. 22.

³⁷⁰ Manzo I. "Assemblea ONU sull'ambiente" in www.asvis.it, 2019.

2.3 L’approccio dell’Italia alle città *smart*. Situazione attuale e progetti futuri: l’Agenda digitale italiana

L’approccio italiano alle comunità intelligenti, trova il suo fondamento già nella deliberazione del CIPE³⁷¹ del 21 dicembre 2000, n. 150, avente ad oggetto il “*Programma nazionale di ricerca*”³⁷² per gli anni 2001-2003.

In particolare, questo documento sanciva l’adozione di un “*Programma strategico per le Tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)*”, composto a sua volta da sei grandi progetti, fra i quali figurava quello relativo alle *Smart Cities*, denominato “*Sviluppo di piattaforme abilitanti: comunità intelligenti*”.³⁷³

Tuttavia, al succitato programma, non è stato dato seguito per lungo tempo, fino all’emanazione (sotto all’influenza delle politiche dell’UE) del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. Semplifica Italia) convertito nella l. 35/2012. Ebbene, il decreto in commento, all’art. 47, istituiva l’Agenda digitale italiana (ADI), al fine di dare concreta attuazione alle indicazioni dell’Agenda digitale europea. Con tale Agenda, il Governo perseguiva l’obiettivo prioritario di modernizzare i rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini ed imprese.³⁷⁴

³⁷¹ Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) è un organismo statale italiano istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, all’art.16.

³⁷² Trattasi del programma adottato in attuazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, recante disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, così come previsto dalla legge Bassanini.

³⁷³ E. Ferrero, “*Le Smart Cities nell’ordinamento giuridico*”, in “*Foro amm.*”, 2015, 4, 1267.

³⁷⁴ M. L. Maddalena “*La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*” in “*Foro Amministrativo (II)*”, fasc.10, 2016, pag. 2535.

L'Agenda Digitale Italiana, costituisce l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale intraprese dall'Italia. I principali interventi di attuazione si sono concentrati nei seguenti settori: identità digitale e servizi innovativi per i cittadini; amministrazione digitale e dati aperti; creazione di un agenda digitale per l'istruzione e la cultura digitale; creazione di misure per attivare la sanità digitale (fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali); promozione di un forte impulso per la banda larga e ultralarga; incentivazione della moneta e fatturazione elettronica ed infine realizzazione di una giustizia completamente digitale.³⁷⁵

Inoltre, con il comma 2-bis della disposizione in commento, nell'individuare una serie di obiettivi nell'ambito dell'Agenda, alla lett. a) si prevede la *“realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle “comunità intelligenti” (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura”*.

Ed è proprio con questa disposizione normativa, che vengono a delinearsi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano le dimensioni delle *Smart Cities*, e gli ambiti di intervento per rendere più sostenibile il sistema locale.³⁷⁶

L'intento di rendere l'Italia un paese ecosostenibile, al pari degli altri Stati UE, è stato altresì ribadito in occasione dell'istituzione, per effetto del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (cd. Decreto

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ E. Ferrero *“Le smart cities nell'ordinamento giuridico” op. cit.*

Sviluppo)³⁷⁷, dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID)³⁷⁸, preposta alla realizzazione degli obiettivi dell’Agenda digitale italiana. Nello specifico, l’art. 20, co. 3-bis di tale decreto conferisce all’AgID il compito di promuovere *“la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell’Agenda digitale italiana (...), con l’obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultralarga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la mobilità, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale”*.³⁷⁹

Pare, quindi, opportuno specificare che anche nel sistema italiano, così come nel modello applicativo europeo, gli apparati amministrativi rivestono essenzialmente il ruolo di *public procurers*, in quanto destinano parte della spesa pubblica verso la realizzazione di strumenti e prodotti innovativi, orientando il mercato verso un’economia digitale.³⁸⁰

Così delineato il quadro dell’ordinamento interno su un piano generale, è necessario passare ad esaminare nello specifico le modalità di attuazione delle politiche in materia di comunità intelligenti.

³⁷⁷ D.L. 22 giugno 2012, n. 83, (Decreto Sviluppo)

³⁷⁸ Agenzia per l’Italia Digitale. Svolge compiti volti alla massimizzazione dell’innovazione tecnologica e digitale per lo sviluppo della PA e per i servizi per i cittadini e le imprese.

³⁷⁹ D. Ielo *“L’agenda digitale: dalle parole ai fatti” op. cit.*

³⁸⁰ A. Casinelli *“Le città e le comunità intelligenti”*, in *“Giornale di diritto amministrativo”*, 2013, 3, 242.

Com'è noto, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è l'organo competente in materia, il cui impegno si concretizza nell'emanazione di decreti ministeriali o atti interni, attraverso cui si adottano bandi di ricerca e conseguentemente si stanziano i finanziamenti pubblici.³⁸¹

A titolo di esempio, nel 2014, il decreto-legge del 31 maggio n. 83, stabiliva delle previsioni volte a sviluppare la digitalizzazione dei servizi turistici, introducendo un credito di imposta per favorire la digitalizzazione degli esercizi ricettivi. Queste azioni hanno, infatti, favorito l'introduzione delle tecnologie digitali nell'ambito delle imprese turistiche³⁸² e una cultura sempre più “*digitale*”. Difatti, con questo tipo di cultura, anche i centri più piccoli possono aspirare a divenire “*smart*”, valorizzando la loro storia ed i propri beni ambientali.³⁸³

Alla luce di quanto sopra, il sistema italiano è dunque riconducibile, a pieno titolo, nel modello applicativo europeo, poiché gli apparati amministrativi destinano parte della spesa pubblica verso la realizzazione di strumenti e prodotti innovativi, orientando il mercato verso un'economia digitale.³⁸⁴

L'Italia, tuttavia, rispetto agli altri Stati europei si trova ancora indietro rispetto alla rivoluzione dell'ecosostenibilità delle principali

³⁸¹ Ad esempio, un bando rilevante in materia è stato quello intitolato “*Smart Cities and communities*”, del 5 luglio 2012, destinato alle regioni del mezzogiorno per un ammontare di complessivi euro 200 milioni.

³⁸² Il settore del turismo in Italia è una grande fonte di opportunità di sviluppo delle imprese turistiche, di valorizzazione del patrimonio culturale ed artistico, per tale motivo è necessario renderlo al passo con il processo di digitalizzazione.

³⁸³ D. Ielo “*L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*” *op. cit.*

³⁸⁴ A. Casinelli, “*Le città e le comunità intelligenti*” *op.cit.*

metropoli europee, nonostante, siano molteplici le iniziative italiane per allinearsi al resto d'Europa.³⁸⁵

Infine, argomentando su come l'Italia si sta avvicinando alla rivoluzione “*smart*”, di seguito si elencano le città italiane considerate maggiormente “*smart*” dai rapporti statistici.

Per il sesto anno consecutivo, secondo il rapporto *Icityrank*³⁸⁶ 2019, Milano si classifica al primo posto, quale città più *smart* d'Italia. Per consentire tale risultato, Milano detiene una solida economia ed una mobilità sostenibile. Già dal 2012, Milano aveva iniziato ad investire sul suo futuro *smart*, attraverso la creazione di gruppi di lavoro volti all'ecosostenibilità e centri di ricerca all'interno delle principali università.

Inoltre, nel 2016 è stato attivato il progetto “*Milano4you*”, al fine di realizzare un'architettura d'avanguardia ed un'urbanistica innovativa a misura di cittadino, con un'alta sostenibilità ambientale.³⁸⁷

Al secondo posto nella classifica si trova Firenze, soprattutto per la qualità sociale e la trasformazione digitale. Firenze, com'è noto, è molto agevolata per il suo interesse turistico, incentivato anche dalla trasformazione digitale, mobilità sostenibile, stabilità economica, istruzione, lavoro, partecipazione civile ed energia.³⁸⁸ Al terzo posto si

³⁸⁵ www.qualitapa.gov.it articolo del 25.11.19.

³⁸⁶ ICityRank è la classifica della città italiane, elaborata ogni anno dalla società FPA, che ne misura la capacità di adattamento (intelligenza) nel percorso verso città più dinamiche, più funzionali, più ecologiche, più vivibili, più gestibili, più innovative e più capaci di promuovere uno sviluppo sostenibile reagendo ai cambiamenti in atto attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

³⁸⁷ “*Innovazione, è ancora Milano la città più smart d'Italia*” in www.ilsole24ore.com, articolo del 26.11.19

³⁸⁸ <https://www.intoscana.it/it/articolo/firenze-citta-smart/>

classifica Bologna, che vede la propria amministrazione comunale investire la maggior parte delle risorse nella realizzazione di un'agenda digitale cittadina. Tale agenda assicura l'accesso gratuito alle reti *Wi-Fi*, ed il coinvolgimento attivo dei cittadini nell'amministrazione pubblica: tutta la mobilità pubblica può essere gestita mediante i telefoni cellulari *smartphone*. È stata, infine, creata la piattaforma progettuale "*Bologna Smart City*", promossa dal Comune, dall'Università e dalla "Società consortile dell'Emilia-Romagna per l'innovazione e il trasferimento tecnologico" (Aster).

La piattaforma in questione ha l'obiettivo di sviluppare soluzioni innovative ed ecosostenibili per la gestione di criticità e problematiche urbane e sociali, mettendo la tecnologia al servizio delle persone. Nella classifica delle migliori *Smart Cities* italiane non si può non menzionare Ferrara, che detiene oltre 150 km di piste ciclabili, ed il Comune ha installato molteplici postazioni di *car pooling* e *bike sharing* per disincentivare l'uso della automobile. Inoltre, tutti i parcheggi pubblici sono muniti di pannelli fotovoltaici e stazioni di ricarica elettrica.³⁸⁹

Per citare altre città italiane degne di note sotto il profilo in oggetto, anche Trento e Trieste si contraddistinguono per ottimi risultati nella gestione dei rifiuti, Bergamo per la solidità economica e la gestione del verde urbano, Parma risulta per l'inclusione sociale ed il consumo di suolo e di territorio e Pisa per l'istruzione.³⁹⁰

Per quanto attiene alla Capitale, grazie agli ambiti di trasformazione digitale, al turismo, ma soprattutto alla cultura,

³⁸⁹ A. Casinelli, "*Le città e le comunità intelligenti*" *op.cit.*

³⁹⁰ <https://finanza.lastampa.it>.

all'innovazione ed istruzione, sta promuovendo molte iniziative volte all'ecosostenibilità. In particolare, “*L’Agenda Digitale della Regione Lazio*”³⁹¹, si propone vari obiettivi, tra cui la promozione delle *Smart Cities*, caratterizzate da un elevato livello di qualità della vita e un alto grado di ottimizzazione delle risorse, in cui l’accesso ai servizi sia più semplice e la partecipazione dei cittadini sia attiva. Tuttavia, le note problematiche della città di Roma, per adesso non le permettono di raggiungere le qualità per essere considerata una *Smart City* al pari delle altre città italiane summenzionate.³⁹²

Va, poi, evidenziato che nel nostro paese ben 5 mila comuni (con meno di 5 mila abitanti) sono coinvolti nel processo di digitalizzazione indotto dalle *Smart Cities*. La trasformazione in virtù dell'ecosostenibilità è prevista dall'Agenda 2030³⁹³ con particolare attenzione alla vivibilità dello spazio urbano.³⁹⁴

A titolo di esempio si porta il comune di Torraca nel Cilento con 1.246 abitanti: ebbene, è considerata una “*led city*”; addirittura è la prima al mondo ad essersi dotata di un sistema di illuminazione pubblica completamente a LED. Tutte le strade, parchi, gallerie sono illuminate con tale tecnologia a basso impatto, che consente di ridurre

³⁹¹ L’Agenda digitale Lazio, costituisce il quadro di riferimento per la definizione e la realizzazione di un programma integrato di interventi basati sull’utilizzo delle tecnologie digitali e di rete.

³⁹² <http://www.lazioinnova.it/reti-cluster-innovazione/smart-cities/>

³⁹³ Come evidenziato nei paragrafi precedenti, l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals*, SDGS – in un grande programma d’azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi. L’avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l’inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell’arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

³⁹⁴ P. Mantini “*La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*” in “*Rivista Giuridica dell’Edilizia*”, fasc.6, 1° dicembre 2017, pag. 375.

fino al 60% i consumi elettrici, e mettere da parte le vecchie lampade ad incandescenza.³⁹⁵

3. Impatto ambientale delle *Smart Cities* nel mondo

È importante capire quali conseguenze ambientali e sociali derivano dalla nascita di una *Smart City*, pertanto si ritiene necessario riportare alcuni degli esempi più rilevanti nel mondo, senza alcuna presunzione di completezza.

La nascita della prima *Smart City* è avvenuta negli Stati Uniti, precisamente a Luisville, Stato del Kentucky, nel primo decennio del XXI secolo. Il progetto nasceva per semplificare ed automatizzare la vita dei cittadini creando una connessione diretta fra le abitazioni e gli abitanti. A titolo esemplificativo, quando è presente un'emergenza (un incendio, un furto ecc....) tutte le luci esterne delle abitazioni cambiano colore, identificando lo stato di allarme.

Nella città di Luisville la connessione fra il comune e i cittadini è diretta: quando viene organizzato un evento, tutti i cittadini ricevono una comunicazione personalizzata sul proprio telefono cellulare, in tal modo, i costi di gestione dell'evento e di pubblicizzazione vengono annullati, non gravando sull'amministrazione pubblica, e allo stesso tempo riducendo l'uso di carta e materiali plastici.³⁹⁶

Sul versante asiatico, un chiaro esempio di città *smart* è senza dubbio Singapore. In particolare, sono stati introdotti su tutto il territorio i c.d. "*Supertree Grove*": strutture architettonicamente

³⁹⁵ Pagliuca S. "*Torraca viaggia a tutto Led*" in *ww.corriereinnovazione.corriere.it* 2016.

³⁹⁶ Caprioli F., Falconio E. "*Smart City. Sostenibilità, efficienza e governance partecipata. Parole d'ordine per le città del futuro*" Il Sole 24 ore, Milano, 2013.

scenografiche, simili ad alberi dotate di pannelli solari; tali alberi fotovoltaici sono in grado di accumulare il calore del sole e produrre energia per l'illuminazione.

Singapore, inoltre, utilizza dispositivi per monitorare la viabilità, e segnalare pericoli. I sensori raccolgono sia i dati legati ai percorsi dei cittadini, sia dei loro consumi e abitudini, consentendo al governo di agire in caso di emergenza.³⁹⁷

In Europa, la prima città *smart* è senza dubbio la città spagnola di Santander. Nella città, infatti, sono presenti oltre 20.000 sensori per la gestione delle problematiche cittadine. Ad esempio, il consumo pubblico dell'acqua viene risolto tramite i sensori di umidità del terreno, che comandano l'irrigazione dei parchi pubblici. Per quanto attiene l'energia elettrica, a Santander i lampioni si illuminano unicamente al passaggio del pedone, il che ha comportato una riduzione dei costi dell'elettricità dell'80%. Anche il problema della nettezza urbana e del conseguenziale inquinamento ambientale è stato risolto con i sensori sui cassonetti, che rilevano quando il cassonetto è pieno ed avvertono gli operatori ecologici di nettezza urbana. Infine, anche la viabilità e il traffico sono diminuiti grazie ai sensori dei parcheggi, che, quando rilevano la mancanza di posti deviano il traffico verso il parcheggio più vicino con posti disponibili.³⁹⁸

Sempre in Europa, Stoccolma, con il quartiere di Hammarby Sjöstad, rappresenta il modello per tutte le città che mirano a divenire ecosostenibili: è il quartiere maggiormente ecologico di tutta la Svezia. Il quartiere fino a dieci anni fa, era costituito unicamente da un'area

³⁹⁷ Vianello M. “*Smart Cities: gestire la complessità urbana nell’era di internet*” Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2013.

³⁹⁸ Vianello M. “*Smart Cities: gestire la complessità urbana nell’era di internet*” Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2013.

industriale finita in disuso.³⁹⁹ Ebbene, al fine di non lasciare spazi inutilizzati nella città, il Comune di Stoccolma decideva di rilevare il quartiere e di renderlo moderno, residenziale ed ecosostenibile. Il progetto prevedeva la bonifica dei terreni, l'impiego delle energie rinnovabili, una gestione ecosostenibile dei rifiuti e dell'acqua ed infine, un sistema di trasporti pubblici ecologici.

Con la realizzazione del progetto si sono integrate delle soluzioni ecologiche e di risparmio energetico mantenendo sempre l'attenzione alla dimensione estetica, alla qualità della vita ed alla funzionalità. Tutto il quartiere viene attraversato da percorsi pedonali e ciclabili, con il divieto per le autovetture di circolare all'interno del quartiere, e la conseguente drastica riduzione dei livelli di smog. Inoltre, anche la gestione dei rifiuti è ecologica: in primo luogo per le strade non sono presenti i classici strumenti per la raccolta dei rifiuti (cassonetti ecc.), essi vengono separati e raccolti in cisterne sotterranee, svuotate regolarmente con degli appositi aspiratori e successivamente i rifiuti vengono avviati al riciclaggio: in tal modo si annullano i tempi ed i costi delle raccolte di rifiuti. Ebbene, Stoccolma, con la rilevazione del quartiere di Hammarby Sjöstad è un rilevante esempio di riqualificazione urbana.⁴⁰⁰

Anche in Danimarca, la città di Copenaghen rappresenta uno dei più rilevanti esempi di *Smart City* nel mondo. Il merito, senza alcun dubbio va attribuito alla grande sensibilità ambientale danese, che già nel 1971 istituiva un ministero dell'ambiente, e solo due anni dopo realizzava la prima legislazione ambientale nel mondo.⁴⁰¹ Nonostante Copenaghen sia la città più grande della Danimarca, con un alto numero

³⁹⁹ Örtquist J., in www.ec.europa.eu/regional_policy/it, 2016.

⁴⁰⁰ L. Di Bartolomeo, "Quartiere eco-sostenibile a Stoccolma, Svezia", in "Industria delle costruzioni", vol. 41, n. 393, Gennaio 2007, pp. 74-81.

⁴⁰¹ <https://eng.mst.dk/trade/>

di abitanti, il progetto *Smart City* di Copenaghen si è posto l'obiettivo di raggiungere entro il 2025 il traguardo "zero emissioni", realizzando un mercato di dati: il *City Data Exchange*. La realizzazione dell'obiettivo ha innovato il sistema dell'illuminazione, l'amministrazione intelligente del traffico e dei rifiuti. Ebbene, il mercato dei dati permette a chiunque (cittadini privati, aziende ecc.) di rilevare dati utili e di offrirli; i dati di interesse spaziano dalla qualità dell'aria ai dati demografici.⁴⁰²

A Copenaghen, la maggior parte dei cittadini utilizza la bicicletta, incentivati dalla quantità (le piste ciclabili in città corrono per oltre 400 chilometri), qualità, e sicurezze delle piste ciclabili; non solo, ma su tutti i mezzi pubblici è prevista la possibilità di caricare le biciclette negli appositi scomparti. I trasporti pubblici a Copenaghen sono completamente automatizzati: i treni si spostano senza la presenza dei macchinisti e non subiscono alcuna interruzione durante l'anno, il servizio viene garantito anche nelle ore notturne e nei giorni festivi.⁴⁰³ Inoltre, per ridurre al minimo il traffico automobilistico, la città di Copenaghen, nel giugno del 2016 ha inaugurato un ampio parcheggio subacqueo sotto una penisola artificiale (Kvæsthusmolen), che contiene ben 500 posti auto. In superficie, al fine di utilizzare anche lo spazio sovrastante della penisola, è stata creata l'Ofelia Plads, una piazza con ristoranti e bar, dei padiglioni per concerti, mostre ed eventi culturali, attracchi per barche private e traghetti pubblici.⁴⁰⁴

Anche nel settore rifiuti Copenaghen è nettamente all'avanguardia: il 90% degli scarti viene riutilizzato, di cui il 58%

⁴⁰² Alter L. "How did Copenhagen become Copenhagen?" in www.treehugger.com 2018.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ Bruno P. "Il parcheggio? Si fa sotto il mare" in www.tomshw.it, 2016

attraverso il sistema di riciclo, e la percentuale restante viene utilizzata per alimentare le centrali energetiche. Nella città sono presenti i bidoni, realizzati come strutture fotovoltaiche ed intelligenti e muniti di sensori che comunicano quando sono pieni e attivano l'intervento degli operatori ecologici.⁴⁰⁵

Infine, va menzionato il ponte di Øresundche, una delle infrastrutture più importanti d'Europa, che dall'anno 2000, collega la capitale alla Svezia, cancellandone i confini. Trattasi di una tratta stradale e ferroviaria che corre su un ponte, dentro ad un tunnel e che ogni giorno, viene attraversato da migliaia di persone. Questa è un esempio di integrazione transfrontaliera, chiara applicazione dello spazio Schengen, lo spazio di libera circolazione delle persone in tutta l'Unione europea, segno distintivo dell'identità comunitaria. *“Superare i problemi di frontiera grazie a un ponte, dando un brand all'area, è un fattore chiave per la creazione di una nuova regione funzionale, capace di creare benessere”*, si legge nello studio dell'OCSE, che evidenzia come l'apertura del ponte ha facilitato gli spostamenti di persone e merci attraverso i confini⁴⁰⁶. Ebbene, tale struttura recante un impegno finanziario di ben 3 miliardi di dollari ha creato una *“regione economica”* di 3,7 milioni di abitanti, riducendo drasticamente le spese di spostamento dei lavoratori fra i due Paesi.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Alter L., *op. cit.*

⁴⁰⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/>

⁴⁰⁷ Martino L. *“Copenaghen, la prima città al mondo a emissioni zero”* in www.startupitalia.eu, 2016;

CONCLUSIONI

In questo studio si è cercato di dare un panorama generale sulle problematiche climatiche ed ambientali che la nostra società si sta trovando ad affrontare in questo periodo volgendo l'attenzione a delle possibili soluzioni che sul piano internazionale iniziano ad assumere rilievo.

A tal fine si è condotta un'analisi di diversi casi giurisprudenziali in materia di diritto ad un ambiente salubre e di diritto alla qualità della vita che hanno riscontrato quanto l'orientamento della Giurisprudenza, negli ultimi anni, sia volto alla tutela ed alla salvaguardia del cittadino e dell'ambiente in cui vive.

Nell'elaborato, come possibili soluzioni all'emergenza ambientale, si evidenziano lo sviluppo sostenibile e le *Smart Cities* Il primo diviene una vera necessità in una società in continua evoluzione dal punto di vista tecnologico ed umano in quanto bisogna evitare di pregiudicare più di quanto sia stato fatto l'ambiente per le future generazioni.

Le *Smart Cities*, invece, rappresentano il punto di arrivo, quello che attraverso lo sviluppo sostenibile bisogna raggiungere e che nel lungo periodo può far davvero fronte all'esigenza climatica ed ambientale. A riguardo sono stati riportati diversi esempi di quartieri, progetti e città "*Smart*", tutti accomunati dall'essere volti al miglioramento della vita del cittadino ed alla ecosostenibilità.

BIBLIOGRAFIA

- Albino V., Berardi U., Dangelico R.M., *“Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives”*;
- Alpa G., Resta G. *“Le persone fisiche e i diritti della personalità”*, UTET, Torino, 2006;
- Antonioli M., *“Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale”*;
- Balducci F., Ciommi M., Gigliarano C., Chelli F.M., Gallegati M., *“Effetti collaterali della crescita economica: una valutazione dello sviluppo sostenibile nelle regioni italiane”*.
- Bertarini B. *“Società e imprese nel mercato unico digitale: nuove prospettive di regolazione pubblica”* in *“Diritto dell’Informazione e dell’Informatica (II)”*, fasc.6, 1 dicembre 2018;
- Bosselmann K., *“Un approccio ecologico ai diritti umani”*, in *“Diritti umani e ambiente”*, ECP, 2000;
- Butti L., *“The precautionary principle in environmental law, neither arbitrary nor capricious if interpreted with equilibrium”*. Giuffrè editore. 2007;
- Caprioli F., Falconio E. *“Smart city. Sostenibilità, efficienza e governance partecipata. Parole d’ordine per le città del futuro”* Il Sole 24 ore, Milano, 2013;
- Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., *“Smart cities in Europe”*;
- Cartei G.F., *“Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile”*;
- Cassese S. *“La democrazia e i suoi limiti”*, Mondadori Milano, 2017;

Ce.S.E.T., Aestimum – 2005, Gabriele Caiati, 47 “*Il sistema socio-economico-ambientale come strumento dello sviluppo sostenibile*”;

Ce.S.E.T., Atti degli incontri – 1991, Preti M., 21 “*Gli strumenti attuativi urbanistici e la valutazione : condizioni per lo sviluppo sostenibile nel territorio*”;

Chirulli P., Scoca F. G, Stella Richter P., Urbani P. “*Trattato di diritto del territorio*”, Giappichelli, Torino, 2018;

Colacino N., “*La tutela dell’ambiente nel sistema della Convenzione europea dei dritti dell’uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*”, in “*Diritto e gestione dell’ambiente*”, n. 2/2001;

Colorini A., Lia F., Sciuto D., “*Smart City: tecnologia a supporto dell’innovazione*” Fondazione Ansaldo Editore, Genova, 2014;

Contaldo A., Campara F. “*Blockchain, criptovalute, smart contract, industria 4.0*” Pacini Giuridica, Pisa, 2019;

Cuffaro V., D’ Orazio R., Ricciuto V. “*I dati personali nel diritto europeo*”, Giappichelli, Torino, 2019;

Daddi T., “*La prevenzione integrata dell’inquinamento e la gestione ambientale d’impresa. Applicazione della direttiva IPPC/IED ed effetti sulle imprese*”, Angeli Editore, Milano, 2014;

Dall’Ò G. “*Smart city. La rivoluzione intelligente delle città*”, Il Mulino, Bologna 2014;

Dameri R.P., “*Smart city; How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*”;

Daniele L., *“Diritto dell’Unione Europea”*. Giuffrè editore. Milano. 2014;

Dell’osso G., Ingravallo F., *Danno esistenziale e qualità della vita*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2006, n. 9;

Della Scala M. G. *“Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali”* in *“Diritto Amministrativo”*, fasc.4, 1 dicembre 2018;

Di Bartolomeo L., *“Quartiere eco-sostenibile a Stoccolma, Svezia”*, in *“Industria delle costruzioni”*, vol. 41, n. 393, Gennaio 2007;

Di Plinio G., Fimiani P. *“Principi di Diritto Ambientale”*. Giuffrè editore. 2008;

Dixon M. *“Textbook on International Law”*;

Ferrara R., Sandulli M.A. *“Trattato di diritto dell’Ambiente I, le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno”*;

Ferrara R., Sandulli M.A. *“Trattato di diritto dell’Ambiente II, i procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente”*;

Ferrero E., *“Le Smart Cities nell’ordinamento giuridico”*, in *“Foro amm”*, 2015;

Finocchiaro G., *“La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d. lgs. 10 agosto 2018, n. 101”*, Zanichelli, Bologna, 2019;

Fracchia F., *“Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future”*, ESI, Napoli, 2011;

Gaeta M. C., *“La protezione dei dati personali nell’internet of things: l’esempio dei veicoli autonomi”* in *“Diritto dell’Informazione e dell’Informatica”* (II), fasc.1, 2018;

GAJA, in Fois: *“Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell’ambiente, XI Convegno della Società Italiana di Diritto Internazionale”*. Napoli. 2007;

Gambino A.M., Bompreszi C. *“Blockchain e protezione dei dati personali”* in *Diritto dell’informazione e dell’informatica”* (II) fasc. 3, 1 giugno 2019;

Gillespie A., *“The Long Road to Sustainability: the Past, Present and Future of International Environmental Law and Policy”*.

Granata E., *“Biodiversity: Città aperte, creative e sostenibili che cambiano il mondo”*, Slow food Editore, Cuneo, 2015;

Grassi S., *“Relazione introduttiva, in Diritti umani e ambiente”*, ECP, 2000;

Grove K.J., *“Insuring “Our Common Future?” Dangerous Climate Change and the Biopolitics of Environmental Security”*;

Holden E., Linnerud K., Banister D., *“Sustainable development: our common future revisited”*;

Hover K. G., *“Sustainable Mobility - the Concept and its Implications”*. Department of Environment, Technology and Social Studies Roskilde University. 2000;

Ielo D., *“L’agenda digitale: dalle parole ai fatti”* Giappichelli Editore, Torino 2015;

Jacobi P.R., Sinisgalli P.A.de A., “*Environmental governance and the green economy*” *Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo*. 2012;

Lanza A., “*Lo sviluppo sostenibile*”. Il mulino società editrice. 2009;

Leanza U., Caracciolo I., “*Il Diritto Internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*”. Giappichelli editore. Torino. 2012;

Lenglet D., Mahmoudi S., “*EU environmental law and policy*”;

Maddalena M. L., “*La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*” in “*Foro Amministrativo (II)*”, fasc.10, 2016;

Manulak W M., “*Multilateral solutions to bilateral problems: The 1972 Stockholm conference and Canadian foreign environmental policy*”;

Mason M., “*Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention*”;

Massera A., “*Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto*”, ESI, Napoli, 2011;

Midiri M., “*Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*”, in “*Giur. Cost*”, 2016;

Modugno F., “*I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*”, Torino, 1995;

Monti L., Cerroni R., “*Le città del futuro: la “terza via” possibile tra smart cities e smart villages*”;

Mora L., Bolici R. “*Progettare la Smart City. Dalla ricerca teorica alla dimensione pratica*”, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2016;

Olivieri O., V. Falce (a cura di) *“Smart Cities e Diritto dell’Innovazione”* Giuffrè, Milano, 2016;

Ponzanelli G., *“La responsabilità civile. Tredici variazioni sul tema”*, CEDAM, Padova, 2002;

Porporato A., *“La tutela della fauna, della flora e della biodiversità”*. Giuffrè editore. 2014;

Primerano G.A., *“Il carattere multifunzionale dell’agricoltura tra attività economica e tutela dell’ambiente”* in *“Diritto Amministrativo”*, fasc.4, 1 dicembre 2019;

Raimondi G., *“Diritti fondamentali e libertà economiche: l’esperienza della corte europea dei diritti dell’uomo”* in *“Europa e dir. Priv.”*, fasc.2, 2011;

Recchia G., *“Informazione ambientale e diritto di accesso”*. CEDAM. Padova. 2007;

Rossi G. P., *“Diritto dell’ambiente”*, Giappichelli, Torino, 2015;

Rossi V., *“Ambiente e diritti umani: il diritto all’informazione ambientale”*;

Ruo M. G., *“Riflessioni a margine della giurisprudenza della corte europea dei diritti dell’uomo”* in *“Dir. Famiglia”*, fasc.3, 2006;

Ruozzi E., *“La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani”*, Jovene, Napoli, 2011;

Sabato G., *“Ambiente”*. (2016);

Salomone R., Saja G. *“Pathways to environmental sustainability”*;

Sands P., “*Human Rights, Environment and the Lopez-Ostra Case, Context and Consequences*”, in “*EHRLR*”, 1996;

Schiano Di Pepe L., “*Cambiamenti climatici e diritto dell’Unione Europea*”;

Stazi A., Corrado F. “*Datificazione dei rapporti socio-economici e questioni giuridiche: profili evolutivi in prospettiva comparatistica*” in “*Diritto dell’Informazione e dell’Informatica (II)*”, fasc.2, 1 aprile 2019;

Vianello M. “*Smart Cities: gestire la complessità urbana nell’era di internet*”, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN) 2013;

Visser W., Matten D., Pohl M., Tolhurst N. “*THE A TO Z OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*”;

Zanghi C. - “*Diritto delle Organizzazioni internazionali*”. Giappichelli editore – Torino – 2007.

Casi Giuridici

Giurisprudenza Internazionale

Case C-387/97 *Commission v Greece*;

Caso *Powell e Rayner* contro Regno Unito (n. 9310/ 1981);

Caso Uber: Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 20 dicembre 2017, causa 434/15 *Elite Taxi c. Uber Spagna*, seguita dalla sent. 10 aprile 2018, causa 320/16, *Uber*

France;

Sentenza Corte Europea dei Diritti dell’Uomo: *Lopez Ostra vs Spain* (9 Dicembre 1994);

Sentenza Corte Europea dei Diritti dell’Uomo n.30765/08: Di Sarno e altri c. Italia (10 Gennaio 2012), (Crisi rifiuti Italia Campania);

Sentenza Corte Europea dei Diritti dell’Uomo n. 54414 del 2019 (Cordella e altri c. Italia);

Trail Smelter arbitration (Caso Smelter), 1941;

Giurisprudenza Interna

Sentenza Corte d’appello dell’AIA 9/10/18 (riduzione emissioni olandesi) Caso “Paesi Bassi vs Urgenda”;

Sentenza della Corte Costituzionale n. 378 del 14 novembre 2007;

Sentenza della Corte di Cassazione Penale n. 46170/2016;

Sentenza della Corte di Cassazione Penale n. 26007/2019;

Articoli di riviste giuridiche

Alpa G., “*Il diritto soggettivo all’ambiente*” in AA.VV. “*Ambiente e diritto*”, 1999;

Arcari M. “*Tutela dell’ambiente e diritti dell’uomo. Il caso López Ostra contro Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei Diritti dell’Uomo*”, in “*Rivista Giuridica dell’Ambiente*”, n. 5/1996;

Baroni L. “*Lo sguardo vigile dell’Europa sulla “emergenza rifiuti in Campania”*”, in “*Riv. it. dir. pubbl. comunit.*”, n. 5/2011;

Casinelli A. “*Le città e le comunità intelligenti*”, in “*Giornale di diritto amministrativo*”, 2013, 3, 242;

Cimbali F. *“Tutela preventiva degli interessi ambientali e valutazione sopraggiunta degli impatti”* in *“Rivista Giuridica dell’Edilizia”*, fasc.3, 1 giugno 2019;

Cimini S., D’ Orsogna M., (a cura di), *“Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale”*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014;

Colangelo M. Maggiolino, *“Big Data, data protection and antitrust in the wake of the Bunderskartellamt case against Facebook”*, in *“Rivista Italiana di Antitrust”*, 2017, n. 1;

De Salvia M., *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, n. 2/1997;

Di Paola M., *“Cambiamento climatico, una piccola introduzione”*. LUISS University press. Roma. 2015;

Feliziani C., *Il diritto fondamentale all’ambiente salubre nella recente giurisprudenza della corte di giustizia e della corte Edu in materia di rifiuti. analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012;

Maddalena P., *“L’ambiente, prolegomeni per una sua tutela giuridica”*, in *“Riv. giur. amb.”*, n. 3-4/2008;

Mantini P., *“La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana”* in *“Rivista Giuridica dell’Edilizia”*, fasc.6, 1 dicembre 2017;

Marfoli L., “*Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*” in “*Riv. giur. Ambiente*”, 2013;

Marini D., “*Industria 4.0 : una prima riflessione critica*”, in “*L’industria*”, 2016;

Midiri M., “*Nuove tecnologie e regolazione: il caso Uber*” in “*Riv. Trim. Dir. Pub.*”, fasc. 3, 1settembre 2018;

Pink R.M., “*The climate change crisis: solutions and adaptation for a planet in peril*” Springer International Publishin. 2018;

Scovazzi T., “*Tutela dell’ambiente e diritti dell’uomo*”, in “*Rivista giuridica dell’ambiente*”, 1994;

Von Bogdandy A. e Solange A. “*Proteggere l’essenza dei diritti fondamentali nei confronti degli Stati membri dell’UE*”, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*”, n. 4/2012;

SITOGRAFIA

www.asvis.it

www.brunosaetta.it;

www.camera.it;

www.ec.europa.eu;

www.ec.europa.eu/regional_policy/it

www.ecocamere.it

www.economy.it

www.eng.mst.dk;

www.ey.com;

www.federalismi.it

www.finanza.lastampa.it;

www.governo.it;

www.ilcorrieredellasera.it;

www.intoscana.it;

www.isprambiente.gov.i;

www.larepubblica.it;

www.lazioinnova.it;

www.papers.ssrn.com;

www.startupitalia.eu

www.tomshw.it

www.treehugger.com

www.qualitapa.gov.it;

Documenti e Risoluzioni

Comunicazione della Commissione Europea, Bruxelles 28 Novembre 2018;

Direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque);

Direttiva 2005/35/CE (Inquinamento Navale);

Direttiva 2008/99/CE (Tutela penale dell'ambiente);

Dlgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambientale);

Dlgs. 10 agosto 2018, n. 101;

Programma d'azione AGENDA 21 ONU;

Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP);

Protocollo di Kyoto della convenzione sui cambiamenti climatici,
Dicembre 1997;

Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, n 436;

Regolamento Generale sulla protezione dati (GDPR), 27 Aprile 2016.

*Report of the World Commission on Environment and Development:
Our Common Future, United Nations* (Rapporto Brundtland) 1987;

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 43/53.

Risoluzione "The Future we want" Rio+20;

Trattati e Convenzioni

Carta delle Nazioni Unite, San Francisco, 1945;

Carta Mondiale della Natura, 28 ottobre 1982, Montevideo;

Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, Rio de Janeiro, 2012;

Convenzione di Londra, 8 Novembre 1933;

Convenzione di Washington, 10 Dicembre 1940;

Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), 1950.

Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Aarhus, Danimarca, 25 giugno 1998;

Declaration of the United Nations Conference on the Human Development (Dichiarazione di Stoccolma), 16 Giugno 1972;

Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, Giugno 1992;

Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, Parigi, 1948;

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992.

Trattato di Lisbona, 13 Dicembre 2007, Lisbona;

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, 1957;

Miscellanea

Alter L. “*How did Copenhagen become Copenhagen?*” in *www.treehugger.com*, 2018;

Bruno P. “*Il parcheggio? Si fa sotto il mare*” in “*www.tomshw.it*”, 2016;

Cardinale V., “*Il caso Di Sarno e a. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*”, in “*www.federalismi.it*”, 2013;

Maci L., “*Smart City: cosa sono, a che servono e come funzionano le città sostenibili*” in *www.economy.it*, 2019;

Manzo I., “*Assemblea Onu sull’ambiente*” in *www.asvis.it*, 2019;

Martino L., “*Copenaghen, la prima città al mondo a emissioni zero*” in “*www.startupitalia.eu*”, 2016;

Örtquist Jonas, “*La regione di Stoccolma investe nello sviluppo sostenibile urbano*”, in “*www.ec.europa.eu/regional_policy/it*”, 2016;

Pagliuca S., “*Torraca viaggia a tutto Led*” in “*www.corriereinnovazione.corriere.it*”, 2016;

World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, Sud Africa,
26 Agosto, 4 Settembre 2002.