

## Documenti

### **Costruire l'ecodistretto: un nuovo strumento giuridico tra partecipazione, economia circolare e giustizia ambientale**

*Law Clinic "Salute, Ambiente e Territorio" Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Perugia\**

#### Indice

#### Introduzione

1. La dimensione costituzionale del diritto all'ambiente e il suo fondamento
  - 1.1 Territorio bene comune e funzione sociale della proprietà
2. La competenza regionale in materia di costituzione di ecodistretti
  - 2.1. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla competenza regionale in materia ambientale
  - 2.2. L'attuale lacuna normativa in tema di ecodistretto nello Statuto della Regione Umbria
  - 2.3. Conclusioni in tema di competenza
3. Ecodistretti
  - 3.1. Il territorio bene comune e i principi informativi degli ecodistretti
    - 3.1.1 "PER" la promozione della giustizia ambientale: tra i principi e gli scopi dell'ecodistretto.
  - 3.2. La definizione di ecodistretti
  - 3.3. Costituzione, organizzazione, attività
  - 3.4. L'economia circolare come modello produttivo all'interno degli ecodistretti
4. Partecipazione
  - 4.1. Il rilievo della partecipazione nel contesto internazionale ed europeo
  - 4.2. La disciplina normativa in ambito nazionale
  - 4.3. Partecipazione in Umbria
  - 4.4. Considerazioni conclusive

#### **Introduzione**

Il disegno di legge regionale "Norme in materia di partecipazione, ecodistretti, economia circolare e giustizia ambientale" è redatto in coerenza con l'impianto costituzionale, gli orientamenti della Corte Costituzionale e lo Statuto della Regione Umbria. Ponendosi a fondamento della competenza legislativa in materia ambientale,

\* Hanno partecipato alla stesura di questo testo, Dott. Giacomo Capuzzo, Prof.ssa Maria Rosaria Marella, le dott.sse Martina Dell'Omarino, Sveva Stancati, Francesca Scordamaglia, Silvia Filippi dottorande presso il Dipartimento di Giurisprudenza di Perugia, le e gli studenti Martina Sforza, Christel Nocchi, Chiara Pallozzi, Francesco Pula, Dorotea Pace.

tale quadro normativo consente alla Regione di elaborare politiche pubbliche volte alla promozione di forme di partecipazione delle comunità locali per la gestione del territorio e l'uso sostenibile dell'ambiente.

Come più dettagliatamente precisato nel prosieguo della presente relazione, sono oggetto del progetto di legge regionale qui esposto: il riconoscimento del territorio come bene comune, il rafforzamento della democrazia partecipativa, l'istituzione di ecodistretti, la promozione di giustizia ambientale e l'implementazione di processi produttivi di economia circolare.

Pur nella consapevolezza del carattere mobile delle tematiche coinvolte, le stesse sono state declinate in relazione allo specifico contesto umbro e inserite nell'articolato di proposta di legge al fine di veicolare gli interessi di tutela del territorio e le istanze partecipative locali. L'attuale scenario regionale, infatti, è caratterizzato da un crescente bisogno di coinvolgimento delle comunità, dei soggetti esposti ai rischi ambientali, degli abitanti e dei lavoratori operanti sul territorio: tutti soggetti che avvertono la necessità di un'interazione effettiva nei processi decisionali riguardanti lo sfruttamento, l'utilizzazione e lo sviluppo sostenibile delle matrici ambientali.

Sulla scorta di simili manifestazioni di interesse, in questa prima fase di sperimentazione della legislazione, sono stati predisposti i principi informativi dell'azione amministrativa regionale. Essi forniscono il substrato di legittimità per la costituzione di istituti partecipativi, consentono il riconoscimento di formule organizzative ecodistrettuali e determinano i criteri di operatività dei modelli produttivi di economia circolare.

In primo luogo, ciò che occorre evidenziare sin da ora è che i principi, le definizioni ed i criteri applicativi sono declinati senza soluzione di continuità e sono posti in un continuum tale per cui si instaura un nesso imprescindibile tra principi e azione della P.A. e processi partecipativi. Infatti, l'attuazione dei principi di buon andamento e trasparenza (art. 1 c.2), può essere efficacemente ed effettivamente raggiunta mediante la creazione di spazi di partecipazione dei privati all'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative.

Concorre a saldare questo collegamento la declinazione degli obiettivi perseguiti dalla presente proposta di legge (art. 1 c. 4) tra i quali emerge proprio la promozione della partecipazione come "forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi" (art. 1 c.4 lett. d). Sempre nell'ambito degli obiettivi, l'intento di porre riparo alla marginalizzazione sociale nelle regolamentazioni ambientali e la rinnovata amministrazione partecipata pongono l'attenzione su due finalità essenziali: la tutela di soggetti più vulnerabili ed esposti ai rischi di danno ambientale derivanti dall'utilizzazione del suolo e l'elaborazione di politiche pubbliche eque. Queste ultime, in particolare, devono essere dirette a favorire la parità di genere e le pari opportunità delle minoranze presenti sul territorio nell'accesso alle risorse e nell'equa distribuzione dei benefici e vantaggi economici derivanti dallo sfruttamento delle componenti biologiche.

Seguono nell'articolato, le disposizioni concernenti i criteri operativi la cui funzione è quella di assicurare che gli insediamenti umani, produttivi e le infrastrutture localizzati sul territorio umbro operino in modo da favorire lo sviluppo sostenibile della comunità regionale in armonia con l'ambiente. Un'attenzione all'ambiente che, nel progetto di legge, può dirsi integrale ed integrata perché ha riguardo ad una molteplicità di aspetti: dalla tutela delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche in sé considerate; alla prevenzione ed eliminazione delle cause di inquinamento passando per la garanzia della salubrità dell'ambiente di vita e di lavoro ove si realizza la personalità dell'individuo e sede di aggregazione sociale.

Questa base valoriale e d'indirizzo consente agevolmente di comprendere le definizioni di cui all'art. 2. Tale disposizione è destinata ad avere un ruolo chiave nell'interpretazione dell'articolato, in ragione della precisazione della terminologia impiegata nel testo di legge. Infatti, sono precisamente esplicitate le nozioni di: giustizia ambientale ed il suo contributo nelle politiche ambientali; soggetti privati con interessi concreti legati al territorio; modelli di sviluppo sostenibile; piano programmatico di sviluppo; territorio bene comune; ecodistretti.

Rispetto a questi ultimi sono compiutamente indicati nel progetto di legge le modalità di costituzione, le

finalità, l'organizzazione interna e le attività. Ciò al fine di rendere chiaro come essi rappresentino un sistema socio-economico-culturale, individuato su base partecipativa e radicato sul territorio.

L'analisi di dettaglio che segue è funzionale ad illustrare le tematiche e l'articolazione del progetto di legge. Congiuntamente a quest'ultimo, essa rappresenta l'esito di un programma di studio e ricerca che ha posto le fondamenta di un lavoro che proseguirà nell'ottica di sviluppo, funzionalizzazione e concreta operatività dei valori ed istituti individuati.

### **1. La dimensione costituzionale del diritto all'ambiente e il suo fondamento**

L'interesse generalizzato alla tutela ambientale trova garanzia costituzionale nelle indicazioni di principio contenute negli articoli 9 c. 2 e 32 c. 1 che si inscrivono nella più ampia prospettiva desumibile dagli articoli 2, 3 e 41 c. 2 Cost.

Il diritto all'ambiente costituzionalmente garantito, così ricostruito, si articola in due distinte situazioni soggettive, fra loro intimamente connesse: l'interesse della comunità al controllo sul territorio e il diritto del singolo all'ambiente come premessa di un libero sviluppo della personalità.

È, infatti, evidente “come la degradazione dell'ambiente faccia venir meno le stesse condizioni di base grazie alle quali i cittadini possono godere delle libertà costituzionalmente garantite”<sup>1</sup>.

Il diritto all'ambiente (salubre) diventa quindi preconditione del godimento dei diritti e delle libertà fondamentali, tanto a livello individuale quanto collettivo. Ciò giustifica e richiede pertanto non solo adeguati rimedi di tutela individuale, ma altresì meccanismi giuridici e istituzionali che rendano effettivo il diritto della collettività al controllo sul territorio, gli uni e gli altri da concepire come integrati fra loro, nell'ottica di una visione più ampia e compless(iva) del bene ambiente e delle caratteristiche di un territorio. La dimensione duplice – collettiva e individuale – dell'interesse alla tutela dell'ambiente e del territorio fornisce immediate indicazioni ai fini dell'individuazione dei soggetti titolari dell'interesse in questione. E, dunque, degli interessati (stakeholders) alle procedure di partecipazione.

La presente proposta mira ad individuare “strumenti giuridici” per la tutela di interessi collettivi, che consentano una gestione partecipata delle operazioni di pianificazione del territorio, nonché la diffusione di poteri di controllo sociale sui modi di produzione dei settori industriali che su esso impattano.

A tal fine, è necessario distinguere tra “interessati istituzionali” (comitati di quartiere; specifiche associazioni; spazi sociali e varie forme di aggregazioni non formalizzate) ed “interessati occasionali”, legittimati a intervenire tutte le volte che gli interventi sul territorio incontrano la loro personalità”<sup>2</sup>. Questi ultimi, in particolare, costituiscono aggregazioni qualificate che si formano attorno ad un interesse specifico, bisognoso di tutela particolarmente penetrante ed al quale non afferisce alcun precedente gruppo istituzionale.

A questi si affiancano, infine, iniziative individuali che risultano immediatamente cariche di peso collettivo negli interessi da tutelare.

In questa prospettiva, la presente legge riconosce la competenza a soggetti rappresentativi dell'interesse collettivo a decidere della destinazione e delle concrete modalità di utilizzazione del territorio e indica il procedimento attraverso cui giungere a tali decisioni<sup>3</sup>.

#### *1.1 Territorio bene comune e funzione sociale della proprietà*

Il quadro costituzionale come dianzi delineato comporta la qualificazione del territorio come bene comune in quanto risorsa che esprime “utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo

<sup>1</sup> Cfr. S. Rodotà, *Le azioni civilistiche*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Atti del Convegno di Studio (Pavia, 11-12 giugno 1974), Padova 1976, p. 98.

<sup>2</sup> Ivi, p. 99

<sup>3</sup> Ivi, p.101

della persona”<sup>4</sup>.

Una tale qualificazione discende dalla stessa costituzionalizzazione della persona – intesa come singolo e come soggetto inserito nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità – e fornisce il criterio interpretativo e ricostruttivo dell’intero sistema istituzionale in cui la presente legge si inserisce, “consentendo di individuare in maniera dinamica le situazioni di diritto alle quali deve corrispondere il riconoscimento”<sup>5</sup> del territorio come bene comune.

Il riconoscimento del territorio come bene comune si accompagna, quindi, alla coerente individuazione negli interessati - come sopra definiti – dei soggetti gestori del bene. Ma in realtà è la comunità di riferimento ad essere protagonista della gestione del bene comune, avendo in primo luogo un ruolo costituente che precede l’attività di gestione: ha il potere di individuare il modo in cui il bene comune territorio si organizza nella sua relazione circolare con la comunità stessa, definendo la sua articolazione in ecodistretti. Il quadro istituzionale così descritto importa, dunque, delle rilevanti novità anche sul terreno delle pratiche partecipative come definite sino ad oggi, giacché è segnato dall’ “emergere di una società che si organizza non solo per gestire, ma per individuare quei beni”<sup>6</sup>.

La dimensione collettiva dell’interesse alla tutela dell’ambiente e il carattere di bene comune del territorio comportano limiti alla proprietà dei beni che su di esso insistono. Soccorre a tal fine il principio costituzionale della funzione sociale della proprietà sancito dall’art. 42 c. 2 cost., che risulta cruciale nell’economia della presente legge.

Tanto riguarda sia i beni pubblici, che devono essere emancipati dallo schema della proprietà individuale dello Stato, della Regione, dei Comuni per accentuarne i profili di libera utilizzazione da parte dei cittadini; sia i beni oggetto di proprietà privata. Nell’uno e nell’altro caso, la natura di bene comune di una risorsa comporta l’attribuzione della competenza a decidere sulle forme e modalità della sua utilizzazione in capo a soggetti diversi, proprietari e non proprietari. Sulle risorse di rilevanza ambientale, fondamentali per il libero sviluppo della persona umana, il potere di decisione spetta a tutti gli interessati, come dianzi individuati. Il suo esercizio è reso possibile attraverso le forme partecipative che fanno capo all’ecodistretto. Il controllo sociale sulla pianificazione del territorio, che si realizza attraverso l’ecodistretto e ha ad oggetto i modi di produzione dei diversi settori industriali, la costruzione di infrastrutture, l’urbanizzazione, le attività agricole e le altre attività produttive, avviene altresì alla stregua di quanto stabilito dall’art. 41 cost.

## 2. La competenza regionale in materia di costituzione di ecodistretti

La questione della competenza ha rappresentato nel lavoro della Law Clinic il punto di partenza per la risoluzione del quesito posto dal cliente circa la possibilità di creare una specifica realtà territoriale volta a “difendere il bene comune territorio e sviluppare l’economia circolare”<sup>7</sup>. In questa sede si cercherà di evidenziare come lo studio di questo aspetto preliminare sia stato diretto, in primo luogo, ad analizzare l’impianto normativo e i principi generali per poi approfondire gli orientamenti della giurisprudenza della Consulta in tema di tutela ambientale.

<sup>4</sup> Commissione Rodotà- per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) proposta di articolato art. 3 lett. c)

<sup>5</sup> S. Rodotà, Verso i beni comuni, in Riv. Critica del diritto civile n 4/2017 p. 495.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Le parole riportate ripetono l’esatta richiesta fatta dal cliente al momento del conferimento dell’incarico alla Clinica Legale. Simili realtà territoriali dovrebbero individuare degli ambiti spaziali che, sulla base delle indicazioni ricevute, sarebbero caratterizzati dalla presenza di vincoli “all’uso delle principali matrici ambientali (acqua, aria, suolo) al fine di mantenere l’omeostasi, cioè la stabilità e l’equilibrio dell’ecosistema, in una prospettiva ecologica ampia e di carattere preventivo”.

Il contesto costituzionale di riferimento è stato individuato nelle disposizioni che ridefiniscono i confini della competenza in materia ambientale<sup>8</sup> e, in particolare, nell'articolato concernente la “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s).

A ciò si aggiunge quanto previsto nell'art. 116, comma 3, che riconosce alle Regioni la possibilità di disporre di forme e condizioni di autonomia ulteriori, rispetto a quelle ordinarie, nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, c. 2, lett. s)<sup>9</sup>, comportando, di fatto, una trasformazione delle competenze esclusive dello Stato in competenze concorrenti o residuali delle Regioni medesime.

Inoltre, particolare attenzione ai fini del lavoro della Law Clinic, è stata posta al c. 3 dell'articolo 117. Da questo emerge la potestà legislativa concorrente Stato - Regioni relativamente ad una serie di discipline strettamente connesse ad interessi di tipo ambientale. Si tratta, nello specifico, di materie quali: “[...] *tutela della salute; [...] governo del territorio; [...] produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali [...]*”.

### *2.1 Evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla competenza regionale in materia ambientale*

Delineato in tali termini l'impianto costituzionale, risulta fondamentale studiare l'apporto della Consulta in merito alla definizione del bene ambiente e alla relativa potestà legislativa.

È emerso, infatti, come mantenendo fermo l'indirizzo interpretativo formulato precedentemente alla riforma del titolo V<sup>10</sup>, la Corte costituzionale abbia successivamente specificato l'ampiezza dell'esercizio del potere legislativo statale e regionale. Nella sent. 407/2002 la Consulta ha affermato come “*l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*”. A tale considerazione la Corte è pervenuta dopo aver chiarito che è necessario “*ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale” in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*”<sup>11</sup>.

Con la sent. 536/2002 la Corte si è pronunciata sulla impossibilità per le Regioni di derogare in *peius*, con la propria legislazione, gli *standards* fissati con legge statale, sostenendo che l'art. 117, comma 2, lett. s)

<sup>8</sup> Assetto quest'ultimo risultante dalla riforma del Titolo V, avvenuta con la legge costituzionale n. 3/2001

<sup>9</sup> A norma dell'art. 116, c. 3: “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

<sup>10</sup> L'opera della Corte costituzionale in merito alla materia “tutela dell'ambiente” è precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione e quindi alla effettiva introduzione di questa all'interno del testo costituzionale. In varie decisioni la Consulta ha evidenziato come la tutela di interessi ambientali dovesse essere trattata separatamente rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti quali la salute, il paesaggio, la proprietà e l'assetto del territorio. Nelle varie sentenze la Corte delinea l'ambiente quale valore costituzionale, dunque da considerare come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento. In tema si veda, *ex multis*, sent. 273/1998, sent. 54/2000.

<sup>11</sup> In seguito, tale teoria dell'intreccio-incrocio tra la legislazione statale e quella regionale è rafforzato nella sent. 246/2006.

*“esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”<sup>12</sup>.*

In due successive decisioni, la sent. 303/2003 e la 331/2003, la Corte costituzionale interviene precisando ulteriormente il quadro fino ad allora delineato. La Consulta, ha ribadito che la tutela ambientale non deve essere considerata in senso tecnico, bensì una materia trasversale che si intreccia con interessi diversi la cui cura comporta anche l’intervento delle Regioni.

Essa ha inoltre specificato che nel momento in cui lo standard fissato con la legge statale rappresenta un punto di equilibrio tra interessi contrapposti costituzionalmente garantiti, questo non è derogabile dalle Regioni, nemmeno se si tratta di un intervento *in melius*.

Inoltre, nella sent. 307/2003 si legge: *“In sostanza, la fissazione a livello nazionale di valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le varie esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle onde elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto delle energie e di ordinamento della comunicazione è di concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”*.

La Corte, nell’affermare il valore costituzionale primario dell’ambiente, tuttavia, ribadisce che esso debba essere oggetto di bilanciamento qualora confliggente con valori costituzionali di pari rango.

Tale bilanciamento, qualora recepito da una legge statale non può essere soggetto a deroghe da parte della legislazione regionale, nemmeno se quest’ultima comporta l’adozione di misure più stringenti rispetto a quelle statali, o modifiche in *bonam partem*.

Rispetto alla sent. 407/2002, nella quale la Consulta definisce l’ambiente come materia trasversale, non prescrivendo limiti alla legislazione regionale; nelle successive statuizioni essa sembrerebbe circoscrive lo spazio di intervento delle Regioni a sole competenze indirette, senza compromettere l’eventuale equilibrio di interessi in conflitto cristallizzato dal legislatore con legge statale<sup>13</sup>.

Tra il 2007 e il 2010 la giurisprudenza della Consulta in materia di tutela dell’ambiente è stata innovata. In particolare, con le sentenze 367/2007 e 378/2007, la Corte Costituzionale ha proceduto ad una rilettura della nozione giuridica del bene ambiente.

Esso da *“bene immateriale”* e *“valore costituzionale”* diventa *“bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle singole componenti”<sup>14</sup>.*

Oggetto della tutela diventa, quindi, l’ambiente come *“sistema”* considerato nel suo aspetto dinamico.

Circa il riparto di competenze, nella sent. 278/2007 si legge che *“La potestà di disciplinare la tutela dell’ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, il quale come è noto, parla di “ambiente” in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola “ambiente” le parole “ecosistema” e “beni culturali”. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l’ambiente come entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto”*. In questa opera di ri-materializzazione effettuata

<sup>12</sup> In tale decisione la Consulta dichiara l’incostituzionalità di una legge della Regione Sardegna che derogava in peius gli standards fissati dal legislatore statale.

<sup>13</sup> Nella sent. 62/2005 si legge che solo *“quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l’uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo delle singole aree, l’intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall’altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgono, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinate a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303/2003)”*.

<sup>14</sup> Corte Costituzionale n. 378/2007.



dalla giurisprudenza costituzionale, tuttavia, l'ambiente non perde la connotazione di materia trasversale. Nelle decisioni del 2007 sopra citate, infatti, la Corte continua a parlare di ambiente nei termini sopra descritti, ma in un'accezione diversa rispetto al passato. Alla base del concetto di trasversalità non c'è più il pensiero di un valore che si intreccia con interessi diversi, quanto piuttosto il "concorso" fra competenze differenti, che rimangono distinte fra di loro per specifiche finalità.

Accanto al bene giuridico ambiente coesistono altri beni a loro volta caratterizzati da specifica tutela giuridica. L'orientamento della Consulta emerge chiaramente nella sent. 61/2009 dove si legge espressamente: *"Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la disciplina statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sent. nn. 30 e 12 del 2009; 15, 104, e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta, cioè, di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione"*. Dunque, il limite alla legislazione regionale in materia ambientale non è più rappresentato dagli *standards* minimi di tutela stabiliti dallo Stato, bensì dalla *"adeguata e non riducibile"*<sup>15</sup> tutela che la legge statale detta in tale disciplina.

Ne consegue che le Regioni sono titolari della competenza legislativa che insiste, anche incidentalmente, sulla materia ambientale. Tuttavia, tale competenza deve cedere a fronte della prevalente disciplina unitaria del complessivo bene ambiente rimessa in via esclusiva allo Stato.

Non si impedisce al legislatore regionale di intervenire sulle materie di propria competenza nei limiti però, in cui tale intervento non collida o peggiori quanto esposto dal legislatore statale.

La possibilità di legiferare da parte delle Regioni è esclusa nei casi in cui la legge statale è inderogabile poiché frutto di un bilanciamento di interessi in contrasto fra di loro (ad esempio la libertà di iniziativa economica, la tutela della concorrenza, il diritto al lavoro). In effetti, come riportato nella sentenza 300/2013, alle Regioni è *"[...] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato"*.<sup>16</sup>

## 2.2 L'attuale lacuna normativa in tema di ecodistretti nello Statuto della Regione Umbria

La trattazione precedentemente esposta è proseguita approfondendo il quadro normativo dello Statuto della Regione Umbria, al fine di verificare l'esistenza di un istituto giuridico che realizzi un livello di tutela maggiore in materia ambientale.

La promozione della sostenibilità ambientale, a garanzia di diritti fondamentali e diretta anche allo sviluppo di servizi ecosistemici (quali ad esempio turismo, lavoro ed occupazione, istruzione e formazione, mobilità e comunicazioni), trova spazio nel Titolo II dello Statuto della Regione Umbria rubricato "Principi programmatici".

L'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale come beni essenziali per la collettività diventano centrali nell'art. 11 ("Ambiente, cultura e turismo") e nel neo introdotto art. 11-bis, specificatamente destinato alla tutela delle risorse naturali.

La Regione si pone in primo luogo gli obiettivi di valorizzazione e miglioramento delle componenti ambientali attraverso politiche di sviluppo equilibrato specificando, altresì, che la tutela del patrimonio montano, rurale, idrico e forestale è assicurata dalla conservazione e valorizzazione del carattere autoctono delle specie animali e vegetali.

<sup>15</sup> Queste le parole utilizzate nella sent. n. 61/2009

<sup>16</sup> Si veda Corte Costituzionale n. 246/2013; Corte Costituzionale n. 197/2014.

Nella realizzazione di questi obiettivi, la Regione favorisce processi di aggregazione sociale<sup>17</sup> volti ad evitare lo spopolamento assumendo, tra l'altro, come precise finalità la riqualificazione dell'ambiente urbano e rivitalizzazione dei centri storici.

Con specifico riferimento all'art. 11 bis, si evidenzia come la tutela delle risorse naturali adotti una prospettiva di giustizia intergenerazionale, ponendo una maggiore enfasi sulla necessità di garantire condizioni di vita e salute non deteriori per le generazioni future<sup>18</sup>.

Nonostante l'individuazione di principi chiave per la tutela e uso sostenibile dell'ambiente, è assente nello Statuto umbro una forma organizzativa quale l'ecodistretto che potrebbe rappresentare un'ipotesi di quell'aggregazione sociale cui lo stesso Statuto fa riferimento.

Un'ipotesi di esercizio del potere normativo regionale volto a realizzare uno strumento di organizzazione territoriale e protezione dell'ambiente partecipativo, è rappresentato dalla legge regionale 5 Aprile 2017, n. 17 della Regione Toscana in tema "Nuova disciplina dei distretti rurali".

In particolare, tale esperienza persegue obiettivi e strategie di sviluppo coerenti con le politiche agroalimentari regionali, nazionali e comunitarie. Essa è diretta a favorire e rafforzare il dialogo e il confronto tra diversi soggetti della realtà locale affinché si creino condizioni favorevoli all'integrazione tra attività di promozione del territorio e sviluppo commerciale, sociale e culturale<sup>19</sup>.

### 2.3 Conclusioni in tema di competenza

Le osservazioni sin qui svolte, alla luce di un esame sistematico della giurisprudenza costituzionale, permettono di sostenere che le Regione possono regolare, costituire, promuovere e realizzare distretti.

Il progetto di legge che si vuole presentare non altererebbe il quadro ricostruito dalla Corte Costituzionale, poiché non aggrava la legislazione vincolistica e non comporta un'indebita invasione delle competenze statali. Sul bene "ambiente" concorrono più competenze, che rimangono tra loro distinte e che perseguono autonomamente specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Tuttavia, il T. U. ambiente (d.lgs. 152/2006) all'art. 3 – quinquies fa riferimento ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, in vista del conseguimento dell'obiettivo del consolidamento di un "minimo comune denominatore" di tutela ambientale. La giurisprudenza costituzionale, si è a più riprese soffermata sulla facoltà della Regione di derogare in *melius* la normativa statale, nonché di legiferare negli ambiti collegati alla materia ambientale, in vista della "promozione dei livelli di qualità della vita umana" (art. 2, T.U. ambiente).

Prendendo atto della normativa nazionale, quindi, nulla osta alla proposta di una legge regionale che consenta l'introduzione e lo sviluppo di programmi improntati alla valorizzazione dell'ambiente anche attraverso la creazione di modelli distrettuali. Questi, in base alla realtà locale in cui vengono calati e agli obiettivi che si prefiggono, possono essere ricondotti alla tipologia di ecodistretti.

Il fine del progetto è la concretizzazione di quei principi generali che rientrano nella "valorizzazione (...) dei beni ambientali", di cui all'art. 117, comma 3 Cost. e che si risolvono nel conseguimento di diversi obiettivi: una tutela ambientale diffusa, la conservazione dell'ecosistema, la creazione di reti ecologico funzionali e la messa a punto di misure operative per la pianificazione di interventi sul territorio, in una prospettiva di "sviluppo sostenibile" (art. 3 – quater, T.U. ambiente).

---

<sup>17</sup> Si veda art.11 comma 7 per il riferimento a processi di aggregazione sociale in questo contesto specificamente finalizzati ad impedire lo spopolamento del territorio.

<sup>18</sup> Si veda art.11 bis, primo periodo.

<sup>19</sup> Si veda art. 3 "attività del distretto rurale" lett. (a), (b), (d) ed (e).



### 3. Ecodistretti

#### 3.1 Il territorio bene comune e i principi informativi degli ecodistretti

Il quadro costituzionale delineato in tema di competenza consente allora di proseguire l'analisi ponendo particolare enfasi sulla promozione e rivalutazione dell'ambiente anche e soprattutto mediante la riconduzione del territorio alla categoria dei beni comuni.

Di fronte alle numerose esperienze di rivendicazione, cura e gestione condivisa da parte di gruppi di cittadini di spazi dismessi o sottratti alla propria destinazione originaria, e alla crescente sensibilità mostrata dalla dottrina giuridica<sup>20</sup> e dalle amministrazioni pubbliche (tanto per queste vicende che per la sostenibilità ambientale)<sup>21</sup>, il concetto di "beni comuni", intesi come beni che superano la dicotomia pubblico-privato esprimendo "utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona"<sup>22</sup>, trova oggi un riconoscimento giuridico in una nota sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Corte di Cass., SS. UU., Sent. N. 3665/2011)<sup>23</sup> e sempre maggiore spazio nei diversi regolamenti comunali sulla gestione diretta di beni pubblici da parte di gruppi di cittadini.

In questo contesto giuridico e istituzionale, l'idea del territorio come bene comune implica la gestione condivisa, cioè aperta alla collettività, delle scelte pubbliche che ricadono sugli assetti del territorio, e sulle destinazioni e sugli usi delle singole aree, in un'ottica che supera la logica esclusiva della proprietà pubblica e privata e impone l'inclusione attiva dei portatori di interessi costituzionalmente qualificati, e fra questi primamente salute, ambiente e accesso alle risorse culturali presenti sul territorio.

A partire dal livello locale più vicino ai cittadini, essi debbono poter partecipare alla pianificazione e alla gestione dell'uso del territorio, insieme alle autorità locali e agli altri soggetti interessati. Tale approccio ha come preoccupazione principale quella di preservare il territorio per le generazioni (attuali e) future e di garantire il rispetto del contributo vitale della terra alla qualità del suolo, delle acque, degli ecosistemi e

<sup>20</sup> M.R. Marella, *The Commons as a Legal Concept*, 27 *Law & Critique* (2016), p. 13 e ss.

<sup>21</sup> Lo sviluppo sostenibile, principio sancito espressamente dall'art. 3 quater, d.lgs. 152/2006, come modificato dal d.lgs. 4/2008, è destinato a diventare la l'architrave del diritto ambientale, in quanto ne riflette il carattere essenziale, vale a dire la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future.

<sup>22</sup> Secondo la definizione data nella proposta di disegno elaborata dalla cosiddetta "Commissione Rodotà". La Commissione sui Beni Pubblici, presieduta dal Prof. Stefano Rodotà, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007, al fine di elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici. Si veda [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_14\\_7&contentId=SPS47617](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId=SPS47617). Oggi tale progetto normativo è oggetto di una raccolta firme da parte del "Comitato Popolare di Difesa dei Beni Comuni, Sociali e Sovrani Stefano Rodotà", per proporlo come progetto di legge di iniziativa popolare, su cui vedi <https://generazionifuture.org/>.

<sup>23</sup> In tale pronuncia la Corte afferma che dalla applicazione diretta degli artt. 2, 9 e 42 Cost. «si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello Stato sociale, anche in relazione al "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativo-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività».

dell'ambiente tout court (la cui tutela è costituzionalmente garantita dagli artt. 2, 9 e 32 Cost.), permettendo di rompere la filosofia del "qui e ora" che ha caratterizzato la sovranità dello Stato e il diritto di proprietà privata a partire dalla modernità<sup>24</sup>.

La salvaguardia dell'ambiente, in termini di conservazione delle risorse naturali e sostenibilità delle attività antropiche, infatti, non può essere raggiunta senza l'effettivo coinvolgimento delle formazioni sociali portatrici di interessi collettivi o diffusi e la collaborazione dei cittadini. Detto altrimenti, non vi può essere uno sviluppo economico che garantisca la crescita equilibrata di un territorio se non tiene insieme oltre alla quantità, la qualità, la solidità e il sistema di relazioni sociali.

Ciò, peraltro, consente l'emersione di un senso di solidarietà entro la comunità territoriale e realizza la tutela partecipata delle risorse fondamentali per il libero sviluppo della persona umana (Art. 2 Cost.), che proprio nell'articolazione del territorio in ecodistretti, trova piena realizzazione sia come singolo sia come espressione di una più ampia formazione sociale.

### 3.1.1 "PER" la promozione della giustizia ambientale: tra i principi e gli scopi dell'ecodistretto.

I principi che connotano l'ecodistretto, similmente alle istanze che hanno da sempre ispirato movimenti ambientalisti e gruppi ecologici variamente organizzati, esprimono l'esigenza di un'effettiva realizzazione della giustizia ambientale<sup>25</sup>.

Tale concetto, tanto principio quanto finalità per gli ecodistretti, si nutre del riconoscimento dell'ambiente come elemento di equità e di giustizia sociale ed esprime il nesso tra ambiente, condizioni socioeconomiche e lotta alle diseguaglianze.

Le ragioni che giustificano un efficace appello alla giustizia ambientale nella creazione degli ecodistretti sono plurime.

In primo luogo è dimostrato come la distribuzione dei rischi e dei danni ambientali si basi sull'individuazione di contesti territoriali deboli dal punto di vista economico, sociale, politico come quelli abitati da comunità "deboli" o "vulnerabili"<sup>26</sup>. Tali realtà sono, infatti, più propense a cedere al "ricatto ambientale" e cioè al

<sup>24</sup> L'insufficienza dei tradizionali strumenti propri del diritto del mercato nella gestione dei beni ambientali e, in particolare, del territorio, è stata recentemente oggetto di riflessione anche nell'enciclica "Laudato si" di Papa Francesco. In particolare, il Pontefice ribadisce la necessità di individuare forme di cooperazione e gestione partecipata delle risorse, che guardino alla massimizzazione degli interessi dei piccoli produttori ed alla tutela intergenerazionale degli ecosistemi, difendendoli dalla depredazione. Egli, infatti, ribadisce come: "Bisogna sempre ricordare che la protezione ambientale non può essere assicurata solo sulla base del calcolo finanziario di costi e benefici. L'ambiente è uno di quei beni che i meccanismi del mercato non sono in grado di difendere o di promuovere adeguatamente". Cfr. Lettera enciclica "Laudato si" del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune, e letteratura ivi citata, in [http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.pdf](http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.pdf).

<sup>25</sup> Il concetto di giustizia ambientale si afferma a partire dagli anni Ottanta del ventesimo secolo negli Stati Uniti ed è stato impiegato nell'ambito delle problematiche sollevate dalla political ecology anglo-sassone. Nel corso del Summit del 1992 a Rio de Janeiro tale espressione di giustizia si è affermata a livello globale con riferimento alle questioni ambientali e più recentemente è stata ripresa durante il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi nel 2002 a Johannesburg, in Sudafrica.

<sup>26</sup> Il primo ad aver dimostrato simile nesso è stato il sociologo americano Robert Bullard per tale ragione noto come il padre della giustizia ambientale. Per un'ampia disamina si veda tra i suoi gli scritti R.D.Bullard, *The Quest for Environmental Justice: Human Rights and Politics of Pollution*, Sierra Club Books, San Francisco, 2005, p. 19 ss.

degrado del territorio e delle sue componenti biologiche in cambio di interessi altri o di altri (per citarne alcuni: localizzazione di discariche di rifiuti tossici, industrie fortemente inquinanti, concentrazione di attività ad alto rischio ambientale).

Inoltre, la difesa contro l'ingiustizia socio-ambientale, rappresentata dall'ineguale esposizione a rischi e danni ambientali con gravi ripercussioni sulla salute delle popolazioni esposte, si accompagna alla lotta contro il depauperamento degli ecosistemi e lo spossessamento di risorse appartenenti alle comunità insediate.

Pertanto, l'obiettivo della giustizia ambientale trova uno strumento appropriato nell'ecodistretto per la sua attitudine a convogliare il coinvolgimento e l'intervento delle comunità insediate in direzione del controllo del territorio ai fini di un sano accesso alle, e una giusta distribuzione delle risorse; può ispirare uno scambio ecologico che parte dalle azioni di movimenti e gruppi (di contadini<sup>27</sup> o comunità locali); può motivare un ecologismo popolare secondo cui le comunità intendono l'ambiente non solo come base materiale del loro sostentamento, ma complesso di matrici ambientali da preservare per se stesse e per la loro sopravvivenza.

### 3.2 La definizione di ecodistretti

Il dibattito sulla distrettualità ha interessato il contesto normativo italiano a partire dagli anni '90<sup>28</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, ampio spazio è stato riconosciuto alle Regioni per l'individuazione dei sistemi produttivi locali interessati e per la scelta degli interlocutori compresi nella generale categoria di "soggetti pubblici o privati".

Il ruolo delle Regioni è stato ulteriormente rafforzato dalla disciplina comunitaria che, nell'ambito del piano strategico nazionale e nei programmi regionali di sviluppo rurale, ha coinvolto una pluralità di soggetti individuati sulla base dei criteri di complementarietà e partenariato e più specificatamente: "gli enti pubblici territoriali e altre autorità pubbliche competenti", "le parti economiche e sociali e qualsiasi altro organismo rappresentativo della società civile", "le organizzazioni non governative, anche quelle ambientali e gli organismi per la promozione della parità tra uomini e donne"<sup>29</sup>.

Le Regioni sono intervenute variamente mediante leggi o provvedimenti a fissare i criteri per la costituzione e finalizzazione di specifiche articolazioni definite talvolta "distretti industriali", "distretti rurali", "distretti agroalimentari" e più recentemente "biodistretti".

Tra l'altro, l'approccio cooperativo nella gestione delle aree produttive e il bisogno di tutelare la salute, sono

<sup>27</sup> A tal proposito pare opportuno dare conto di quanto fatto dal movimento internazionale "La Via Campesina", movimento che raggruppa le organizzazioni contadine di varie parti del mondo e che da anni si batte per il riconoscimento dei diritti dei contadini, delle contadine e in generale dei soggetti più deboli. Le lotte portate avanti da La Via Campesina hanno condotto all'approvazione da parte del Comitato per gli affari sociali, umanitari e culturali dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel novembre 2018, della Dichiarazione per i diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali. La Dichiarazione delle Nazioni Unite ha come obiettivi principali quello di proteggere i diritti di tutte le popolazioni rurali e di promuovere la partecipazione attiva delle stesse alla progettazione delle politiche, al processo decisionale, all'attuazione e al monitoraggio di qualsiasi progetto, programma o politica che interessano i loro territori (art. II).

<sup>28</sup> Il termine distretti è introdotto nel lessico giuridico dalla legge n. 317 del 5 ottobre 1991 in materia di "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese" che ha fornito la definizione di "distretti industriali" e ha previsto una disciplina all'interno della quale alle Regioni è affidato il compito di individuare le aree distrettuale. Nella seconda metà degli anni '90 fanno la loro comparsa nel linguaggio giuridico i "distretti agricoli, agroalimentari ed ittici" non menzionati nell'impianto originario della legge sui distretti industriali del 91.

<sup>29</sup> Si veda art. 6 Regolamento (CE) N. 1698/2005

stati rintracciati anche nei programmi di implementazione delle cosiddette Aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), introdotte in Italia nel 1998 dal Decreto Bassanini sul conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali<sup>30</sup>.

A livello locale, ognuna delle anzidette formule organizzative ha declinato diversamente lo sviluppo di politiche territoriali, la maggiore sostenibilità degli insediamenti produttivi, le tipologie di prestazioni richieste e le modalità di coinvolgimento delle imprese e degli operatori privati in generale.

La puntuale finalità di volta in volta diversamente determinata ha contribuito notevolmente alla individuazione dei soggetti coinvolti nel processo di attuazione delle realtà distrettuali, ne sono esempi la produzione e l'etichettatura biologica nel caso dei biodistretti, l'integrazione tra le attività locali-rurali e la produzione di beni e servizi nei distretti rurali, lo sviluppo di filiere produttive nei distretti a vocazione agroalimentare.

Simili esperienze distrettuali prevedono, proprio in ragione della promozione del territorio prevalentemente con finalità economiche nell'interesse dei produttori locali, un'attività di concertazione che coinvolge anche gli operatori economici e in primo luogo le imprese.

Tutto ciò premesso, la realtà distrettuale di cui la Law Clinic intende promuovere la costituzione si connota piuttosto per l'interesse alla tutela complessiva delle matrici ambientali, tenendo in considerazione "l'intero complesso dei fattori che possono condizionare dall'esterno l'azione di individui o di gruppi"<sup>31</sup>.

Si tratta, evidentemente, di finalità differenti e peculiari rispetto a quelle oggetto dei distretti poc'anzi descritti e che riverberano inevitabilmente sulla perimetrazione della dimensione partecipativa.

Nell'ambito dei soggetti interessati dal distretto trovano quindi spazio persone fisiche esposte al rischio ambientale animate dalle medesime istanze di tutela del territorio e titolari di interessi che ineriscono il diritto alla salute o il diritto alla salubrità dell'ambiente.

L'ecodistretto, pertanto, indicherebbe il sistema socio-economico-culturale, individuato su base partecipativa, radicato su una porzione del territorio regionale e connotato da omogeneità riferita alle matrici ambientali ed ecosistemiche, al modello di produzione, anche agricola, al grado di urbanizzazione, ecc.

Con riferimento alla cura degli interessi coinvolti, l'ecodistretto opererebbe alla stregua di un catalizzatore, superando la frammentazione che normalmente accompagna le iniziative e le istanze degli individui come singoli. Detto altrimenti, l'ecodistretto sfuggirebbe alla logica di atomizzazione delle istanze di tutela ambientale per adottare una gestione collettiva dei possibili o probabili conflitti.

### *3.3. Costituzione, organizzazione, attività*

Passando ad un esame più approfondito degli elementi costitutivi degli ecodistretti, è imprescindibile la funzionalizzazione della partecipazione da principio a procedura di raccolta delle istanze rappresentative connesse alla tutela e alla promozione del territorio.

Particolare attenzione, a tal riguardo, merita il ruolo dei comitati di cittadini impegnati attivamente nella tutela dell'ambiente e nella promozione dello sviluppo sostenibile, forme associative quindi che fungono da polo di concertazione e dialogo.

La costituzione dell'ecodistretto si concretizza in un accordo tra gli interessati, da intendersi come i soggetti "vulnerabili", potenzialmente esposti agli effetti negativi di attività antropiche, da una parte, e i soggetti pubblici, dall'altra.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 26 Dlgs n. 112 del 31 marzo 1998 (Decreto Bassanini): "Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano, con proprie leggi, le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente [...]". (enfasi aggiunta)

<sup>31</sup> S. Rodotà, *Le azioni civilistiche*, cit., p. 89.

Tale accordo mira a rendere effettivi l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali per la valorizzazione delle risorse e lo sviluppo economico del territorio. Ciò anche e soprattutto in sintonia con la tutela dell'ambiente e la preservazione della tradizione e dell'identità locali.

Coerentemente alla logica di autogestione interna, l'ecodistretto si dota di un proprio regolamento entro il quale si collocano la disciplina del funzionamento interno e la rappresentanza esterna, entrambi da realizzarsi secondo i principi del metodo democratico.

La dimensione collettiva del diritto all'ambiente e alla salute, nonché il carattere partecipativo della tutela e della gestione, permeano lo svolgimento delle attività stesse dell'ecodistretto.

Queste ultime, più specificatamente, sono riconducibili a tre ambiti di intervento: a) partecipazione ai processi decisionali che incidono su interessi connessi alla tutela del territorio e alla gestione delle risorse idriche, biologiche e paesaggistiche; b) integrazione e azione sinergica per rafforzare il confronto e il dialogo tra i diversi soggetti inseriti nel tessuto sociale; c) promozione di attività conoscitive e informative finalizzate allo studio e al monitoraggio dei disequilibri ambientali, risultanti principalmente ma non esclusivamente dall'inquinamento.

All'interno delle macro attività, sinteticamente indicate, trovano sicuramente spazio le iniziative di gestione delle componenti biologiche e paesaggistiche. Esse ricalcano le modalità di gestione realizzate dalle comunità titolari di usi civici o quelle che sono previste in contratti di fiume e di paesaggio conclusi con gli attori pubblici interessati.

Non va peraltro sottaciuta, né l'importanza dell'informazione ambientale (conseguita all'esito di riflessione partecipata, momenti di discussione e confronto tra i diversi interessi locali); né il vero e proprio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, specie coloro direttamente esposti al rischio di danno ambientale.

Non meno rilevanti sono gli interventi che l'ecodistretto realizza nella promozione di una logica di uso sostenibile delle risorse e coordinamento tra le varie politiche di gestione e sviluppo del territorio.

Rappresentano, inoltre, finalità peculiari dell'ecodistretto il miglioramento della qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale e la gestione del ciclo dei rifiuti, da conseguirsi anche mediante un'attività agricola compatibile con la conservazione della biodiversità.

### 3.4 L'economia circolare come modello produttivo all'interno degli ecodistretti

La prospettiva di ecodistretti, la cui costituzione ed operatività rispettino i principi di sviluppo sostenibile e tutela ambientale, dovrebbe essere accompagnata dall'adozione di un sistema produttivo contrapposto al classico modello di economia lineare. Tuttavia, tenendo conto della presenza di insediamenti produttivi "tradizionali" preesistenti, si può ipotizzare in subordine il graduale abbandono di processi produttivi basati sull'estrazione di sempre nuove materie prime<sup>32</sup>.

Il meccanismo che maggiormente risponde alla nuova articolazione in ecodistretti è quello di un'economia in cui si innescano tanto i flussi di componenti biologiche per essere reintegrate nella biosfera; quanto i cicli di materiali tecnici (come ad es. l'alluminio) destinati ad essere rivalorizzati.

Ciò permette di contenere, se non eliminare del tutto, lo spreco d'uso del prodotto e la scomparsa prematura delle materie prime. Questo proprio in virtù del fatto che si riproducono nei cicli industriali i processi del metabolismo biologico della natura.

L'idea di economia circolare, nata in alternativa al principio "chi inquina paga" e rispondente alla necessità di uso razionale delle risorse ecologiche, alimenta un sistema alternativo che si autorigenera, coerentemente con le esigenze del mercato e rispettoso dell'ambiente.

<sup>32</sup> Per una approfondita disamina si veda il report stilato dalla Ellen MacArthur Foundation, *Towards a Circular Economy: Business Rationale For and Accelerated Transition*, disponibile su [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/TCE\\_Ellen-MacArthur-Foundation\\_9-Dec-2015.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/TCE_Ellen-MacArthur-Foundation_9-Dec-2015.pdf).



I benefici ambientali, rinvenibili dall'implementazione di un sistema ad economia circolare sono plurimi: essi sono principalmente individuabili nel potenziamento dell'utilizzo delle risorse rinnovabili, nel minimo impiego di sostanze chimiche tossiche, nella riduzione dello spreco e nel miglioramento delle tecniche di smaltimento.

Nel contesto nazionale, sulla scia di recenti interventi normativi volti a promuovere la *green economy*, i principi dell'economia circolare sono entrati a pieno titolo nell'ordinamento italiano<sup>33</sup>. A livello regionale, la logica della circolarità è stata funzionalizzata alla realizzazione di specifici obiettivi quali, *in primis*, l'esigenza di contenimento dell'uso delle discariche e il *target* dell'autosufficienza regionale per lo smaltimento di rifiuti<sup>34</sup>.

Le ragioni che inducono alla proposta di un simile sistema, sono corroborate dalla presenza di recenti progetti realizzati da associazioni specificamente volti a dare attuazione ai fondamenti dell'economia circolare<sup>35</sup>.

Da una analisi dei dati disponibili, emerge come tra i servizi principalmente interessati dalle logiche di economia circolare spicchi quello relativo ai rifiuti; mentre con riferimento ai settori si spazia da quello dell'elettronica alla cultura passando per l'arte.

Ciò a dimostrazione del fatto che è possibile, ed auspicabile, mediante la creazione degli ecodistretti che simile sistema produttivo possa trovare spazio in maniera trasversale nella maggior parte dei contesti economico-sociali.

Da ultimo, si dà conto di come la Regione con maggiore diffusione di modelli basati sull'economia circolare nel proprio ambito territoriale sia la Lombardia. In Umbria, al momento dello studio condotto dalla Law Clinic, risulta solo una piccola realtà situata in provincia di Terni.

#### 4. Partecipazione

Alla luce delle considerazioni sin ora svolte, la partecipazione rappresenta un principio-meccanismo chiave nella *governance* territoriale. Essa, infatti, riesce a garantire il coinvolgimento diretto ed attivo dei privati nelle decisioni riguardanti le matrici ambientali. Per il tramite della partecipazione, le politiche ambientali non solo assumono una logica inclusiva, ma abbandonano modelli e strutture istituzionali gerarchiche, per aprirsi a forme di mobilitazione della società civile implementando un forte senso di responsabilità e solidarietà sociale della collettività. Al fine di comprendere appieno come l'accresciuta sensibilità della collettività alle tematiche ambientali si sia concretizzata in strumenti finalizzati a realizzare un processo decisionale inclusivo (strumenti tra i quali si inscriverebbe l'ecodistretto), occorre ripercorrere le tappe che a livello internazionale ed europeo hanno segnato la consacrazione della partecipazione.

##### 4.1 Il rilievo della partecipazione nel contesto internazionale ed europeo

Il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo (1992) fissa l'inestricabile relazione tra trasparenza, sensibilizzazione, accesso effettivo ai procedimenti giudiziari e partecipazione ai processi decisionali. Esso individua così nella partecipazione del pubblico e nella cittadinanza attiva le

<sup>33</sup> Si vedano gli artt. 32,45,47 e 48 della L. 28 dicembre 2015 n. 221 cd Collegato Ambientale

<sup>34</sup> La Regione Emilia-Romagna con legge 5 ottobre 2015, n. 16 fa propri i principi dell'economia circolare, delineando un modello di gestione dei rifiuti più sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale e d economico per consegnare alle generazioni future un territorio più pulito: si traduce operativamente nella realizzazione di prodotti che durano più a lungo. Gli obiettivi che la legge regionale si pone entro il 2020 sono: la riduzione del 20/25% della produzione pro-capite dei rifiuti urbani ; la raccolta differenziata al 73% , il riciclaggio di materia al 70% .

<sup>35</sup> Per completezza, in tale sede si annoverano l'esperienza dell'Atlante Italiano dell'Economia Circolare e il caso FISE Unicircular (un rinnovato network il cui obiettivo è "costruire una piattaforma di relazioni e servizi che aiuti la crescita dell'intero settore del fine vita dei prodotti").

migliori strategie per garantire protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile<sup>36</sup>. In maniera ancora più precisa, nel giugno 1998, in occasione della Conferenza internazionale sulla libertà di informazione e sulla partecipazione in materia ambientale promossa dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa, è stata adottata la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. Si tratta del primo ed unico strumento internazionale, giuridicamente vincolante, che recepisce e dà concretezza ed efficacia al concetto di democrazia ambientale, promuovendo il bilanciamento tra sviluppo umano e sviluppo sostenibile. L'idea di fondo della Convenzione è che il cittadino, avendo a disposizione più informazioni, possa avere un maggior peso ed un ruolo più significativo nelle scelte che vengono prese ai livelli decisionali propri dei pubblici poteri, realizzando così il diritto a vivere in un ambiente che rispetti il proprio benessere e la propria salute. In altri termini, compiendo un decisivo passo in avanti rispetto alla legislazione internazionale precedente, la Convenzione riconosce il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente che ne assicuri salute e benessere.

L'architettura di questo modello di democrazia ambientale ruota attorno a tre fondamentali pilastri: a) l'accesso alle informazioni ambientali; b) la partecipazione del pubblico alle decisioni sull'ambiente; c) l'accesso alla giustizia.

Con riferimento, in particolare, al secondo pilastro, può osservarsi come la partecipazione del pubblico alle decisioni sull'ambiente venga sviluppata attorno ad alcuni criteri cardine che, a loro volta, vanno a strutturare una sorta di archetipo dello strumento partecipativo in generale<sup>37</sup>:

- si impone la fissazione di termini ragionevoli e tempi certi fra le distinte fasi della procedura, affinché i cittadini possano intervenire in maniera consapevole e preparata;
- si richiede che l'intervento partecipativo vada ad innestarsi nella fase iniziale del più generale procedimento amministrativo, prima dunque della fase decisoria, quando ancora c'è un notevole margine di effettività ed efficacia della partecipazione stessa;
- si prevede la possibilità per il pubblico di esercitare un intervento attivo: presentazione di osservazioni, richiesta di analisi, pareri ed informazioni ritenute rilevanti al fine della decisione;
- si impone all'istituzione procedente (cui fa capo il procedimento amministrativo) di prendere in considerazione le risultanze del processo partecipativo, con obbligo di puntuale motivazione in caso di decisione non in linea con le conclusioni formulate dai cittadini.

La Convenzione di Aarhus ha certamente esercitato un impatto significativo sulla genesi e sullo sviluppo della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di garanzie procedurali inerenti a ricorsi ambientali fondati sul diritto alla vita e alla vita privata e familiare. L'evidente interrelazione tra protezione dell'ambiente e tutela dei diritti dell'uomo ha avuto risonanza all'interno dei consolidati sistemi regionali di tutela dei diritti umani. In questo senso si può osservare che, sebbene la Convenzione europea sulla salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali non riconosca espressamente un diritto alla salubrità dell'ambiente, in essa sono contenute varie disposizioni che hanno consentito lo sviluppo di una

<sup>36</sup> Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, Principio X: "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".

<sup>37</sup> Si veda l'art. 6 della Convenzione di Aarhus.

*giurisprudenza ambientale*. L'ambiente diviene così un valore della società, tale da giustificare limitazioni ad altri diritti pure riconosciuti espressamente, e tale da richiedere interventi positivi da parte degli Stati per la sua protezione.

I Giudici di Strasburgo hanno condotto questa operazione interpretativa prevalentemente sulla base dell'art. 8 CEDU, che riconosce il diritto alla tutela della vita privata e familiare. L'ambiente non è oggetto immediato di tutela, ma viene in considerazione indirettamente quale mezzo per assicurare il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo: la qualità del primo verrà migliorata e protetta in quanto funzionale al miglior godimento dei secondi.

A questo proposito, l'analisi dei ricorsi normalmente condotta dalla Corte EDU impone di dover verificare volta per volta l'adempimento, da parte dei singoli Stati, sia degli obblighi di tipo sostanziale che di quelli procedurali in materia ambientale. La prima categoria di obblighi fa riferimento essenzialmente al dovere di prevenire e/o astenersi da attività nocive per l'ambiente, che si ripercuoterebbero negativamente sulla sfera personale del ricorrente. Gli obblighi di natura procedurale, invece, concernono le garanzie di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico e di accesso alla giustizia in materia ambientale: sarebbe a dire il nocciolo duro dei diritti ambientali partecipativi<sup>38</sup>. Su questa linea, ad esempio, nella sentenza *Guerra*, la Corte EDU ha ricollegato ad una violazione del diritto ex art. 8 CEDU la mancata comunicazione alla popolazione interessata di informazioni associate al funzionamento di una fabbrica di prodotti chimici, nonché la mancanza di misure necessarie per far fronte ad emergenze sanitarie ed ambientali<sup>39</sup>.

Inoltre, si può osservare come in data 28 gennaio 2003 sia stata emanata la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. Una seconda direttiva, la Direttiva 2003/35/CE, ha poi recepito il cd. secondo pilastro della Convenzione di Aarhus, prevedendo all'art. 3 che al pubblico interessato sia data la possibilità di partecipare alle decisioni che le istituzioni si apprestano a prendere in materia ambientale, sempre mediante la possibilità di proporre osservazioni e pareri prima della fase decisoria finale.

#### 4.2 La partecipazione nell'ordinamento nazionale

L'Italia ha provveduto a dare attuazione interna alle direttive nn. 2003/4/CE e 2003/35/CE di recepimento della Convenzione di Aarhus, rispettivamente con il decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195, *"Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale"* e con decreto legislativo del 3 aprile 2006 n. 152, *"Norme in materia ambientale"*.

Nel decreto legislativo n. 195/2005, l'accesso all'informazione da parte del privato è disciplinato in modo piuttosto puntuale ed è corredato, altresì, da numerose garanzie. Il singolo, infatti, vede assicurata un'informazione ambientale sistematicamente e progressivamente messa a disposizione e diffusa anche attraverso mezzi di telecomunicazione e strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendosi a tale fine l'utilizzo delle più avanzate tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>40</sup>. Differentemente in tema di partecipazione deve osservarsi come il decreto legislativo di recepimento (d.lgs. n. 152/2006) si sia limitato ad una mera riformulazione dei contenuti della direttiva, senza essere riuscito a dare allo strumento partecipativo una dimensione ed un taglio prontamente spendibili all'interno dell'ordinamento italiano.

<sup>38</sup> Sul punto si veda più ampiamente, RICCARDO PAVONI, *Interesse pubblico e diritti individuali nella giurisprudenza ambientale della Corte Europea dei diritti umani*, Napoli, 2013, pp. 109 - 145.

<sup>39</sup> *Guerra e Altri c. Italia*, ricorso n° 14967/89, sentenza del 19 febbraio 1998. Tra la giurisprudenza ambientale successiva, si veda anche la sentenza *Hatton E Altri c. Regno Unito*, ricorso n. 36022/97, sentenza del 8 luglio 2003.

<sup>40</sup> Così l'art. 1, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 195/2005.

In Italia il tema della partecipazione dei soggetti privati alle decisioni pubbliche non ha trovato la giusta accoglienza. Il legislatore nazionale ha introdotto il primo strumento di democrazia partecipativa solamente nell'aprile 2016. Infatti grazie all'art. 22 d.lgs. 50/2016<sup>41</sup> (nuovo codice degli appalti) è stato disciplinato il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali<sup>42</sup>.

Analizzando l'ordinamento italiano possiamo dire che le maggiori aperture in tema partecipativo si hanno a livello regionale. Di fatti a fronte della denunciata carenza di modelli generali e nazionali di partecipazione effettivamente operativi in materia ambientale, in numerose regioni italiane sono stati elaborati originali meccanismi inclusivi dei soggetti privati nelle decisioni pubbliche. Le regioni che maggiormente hanno contribuito allo sviluppo di tali meccanismi che portano a scelte condivise in materie ambientale sono la Toscana (l. n. 46/2013), la Puglia (l. n. 28/2017) e l'Emilia Romagna (l. n. 15/2018). L'elemento che accomuna queste sperimentazioni normative è la condivisione delle decisioni. Il privato non è più semplicemente destinatario/spettatore delle decisioni della P.A. bensì viene coinvolto nelle scelte che l'istituzione deve effettuare attraverso processi partecipativi.

<sup>41</sup> L'art. che all'art. 22 stabilisce: *"1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.*

*2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.*

*3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.*

*4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico".*

<sup>42</sup> Nonostante l'introduzione di tale strumento partecipativo risalga all'aprile 2016, il dibattito pubblico ha iniziato ad essere operativo solamente dal maggio 2018. Infatti l'art. 22 si limitava ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del dibattito, senza ulteriori previsioni circa tempistiche e modalità entro le quali tale strumento doveva operare, rinviando ad un futuro d.p.c.m. la definizione di questi profili. Dopo circa due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 è stato emanato il d.p.c.m. 76/2018 che ha provveduto a definire i confini dell'istituto.

Ad oggi non è possibile fare un bilancio circa la buona riuscita dell'istituto in quanto sarà necessario far passare ancora del tempo per capire se il dibattito effettivamente funziona e se dunque possiamo definirlo uno strumento di democrazia partecipativa. Sicuramente l'introduzione di tale strumento a livello nazionale nel nostro ordinamento, rappresenta un passo importante compiuto dal legislatore nazionale in senso partecipativo.

#### 4.3 Partecipazione in Umbria

Volendo dar conto dell'attuale panorama normativo umbro, si deve ricordare che, sulla scorta delle previsioni del Titolo III – “Partecipazione”<sup>43</sup> della Legge statutaria umbra del 16 aprile 2005, n. 21, è stata emanata la legge regionale del 16 febbraio 2010, n. 14, “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni istituzionali (iniziativa legislativa referendaria, diritto di petizione e consultazione)”. Si tratta, tuttavia, di una disciplina che dà un'idea di partecipazione solo sfumata, ed invero distante dal modello partecipativo che verosimilmente potrebbe soddisfare le esigenze del Cliente della Law Clinic.

Detta legge, infatti, tratteggia un modello di partecipazione troppo dipendente dall'Amministrazione Regionale, e si limita a contemplare l'istituto della *consultazione attraverso incontri consultivi pubblici*, che di fatto si sostanzia in un mero ascolto (una sorta di audizione di fronte ad una commissione), e non in un dibattito all'interno del quale sia possibile un'effettiva interazione del pubblico. In sintesi, si tratta di processi che non partono dal basso, ossia dalla comunità regionale, bensì sono calati dall'alto.

#### 4.4 Considerazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni finora svolte, e delle richieste specificamente formulate all'attenzione della Law Clinic, sembra possibile concludere quanto segue. La via più utilmente percorribile non pare essere tanto (o solamente) quella dell'accesso all'informazione ambientale, così come disciplinato dalla legislazione nazionale quanto piuttosto quella della partecipazione attiva dei soggetti privati alle decisioni della pubblica amministrazione.

La concezione di fondo dalla quale partire e su cui si fonda l'intero lavoro della clinica legale è quella di considerare il territorio quale bene comune.

Riprendendo la definizione rodotiana di bene comune, il territorio viene visto come un bene idoneo ad esprimere “utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona”. Tra territorio e collettività vi è un profondo legame che deve necessariamente sfociare in una gestione condivisa dello stesso. Le decisioni che riguardano il territorio devono essere prese non più in modo unilaterale dalla pubblica amministrazione, bensì in modo condiviso dall'attore pubblico e dalla collettività che quel territorio lo abita e che in quel territorio si riconosce. I privati sono legittimati ad intervenire in quanto titolari di diritti costituzionalmente qualificati quali ad esempio la salute, l'ambiente salubre, l'accesso alle risorse artistiche e culturali che nel territorio trovano massima realizzazione.

Nel caso che ci occupa sembra conveniente immaginare di poter elaborare un progetto di legge di cui la Regione Umbria potrebbe auspicabilmente dotarsi. Tale strumento normativo consentirebbe di individuare e stilare un catalogo (eventualmente e forse preferibilmente aperto) di materie riguardanti gli interessi di cui il distretto sarà portatore. Ciò in modo da vincolare l'Amministrazione regionale alla sistematica consultazione dello stesso, ogni qualvolta si dovesse adottare un provvedimento su tematiche ambientali. Si tratterebbe di un meccanismo di parere obbligatorio, in grado di aprire un dialogo tra potere pubblico e privati (organizzati in distretto), tutte le volte in cui vengano in rilievo questioni riguardanti, ad esempio, l'insediamento e la gestione di nuove discariche sul territorio umbro, il contenimento e la gestione dell'impatto ambientale delle attività produttive, o ancora la cura e la tutela delle matrici ambientali.

---

<sup>43</sup> Artt. 20 – 25 del Titolo III dello Statuto della Regione Umbria.



## PROGETTO DI LEGGE REGIONALE: “Norme in materia di partecipazione, ecodistretti, economia circolare e giustizia ambientale”

*Law Clinic “Salute, Ambiente e Territorio” Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Perugia*

### Indice

- Art. 1 Principi
- Art. 2 Definizioni
- Art. 3 Costituzione dell’ecodistretto
- Art. 4 Domanda di riconoscimento dell’ecodistretto
- Art. 5 Procedimento di riconoscimento
- Art. 6 verifica periodica
- Art. 7 Regolamento dell’ecodistretto
- Art. 8 Assemblea dell’ecodistretto
- Art. 9 Organo referente dell’ecodistretto
- Art. 10 Poteri e attività dell’ecodistretto
- Art. 11 Economia circolare e modelli di sviluppo sostenibile
- Art. 12 Regolamento regionale
- Art. 13 Disposizioni finanziarie

### **Art. 1 Principi**

1. La Regione Umbria sostiene e promuove la sovranità popolare prevista dall’articolo 1 della Costituzione, anche attraverso la partecipazione piena e consapevole degli individui, nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali.
2. La Regione Umbria dà attuazione ai principi di buon andamento e di trasparenza della pubblica amministrazione anche attraverso la promozione di forme diffuse di partecipazione delle comunità locali.
3. La Regione Umbria, in attuazione del titolo III dello Statuto, al fine di creare nuovi spazi di democrazia partecipativa, riconosce e garantisce la partecipazione dei privati all’esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali.
4. La Regione con la presente legge persegue gli obiettivi di:
  - a. promuovere la giustizia ambientale al fine di tutelare i soggetti esposti ai rischi ambientali derivanti da un utilizzo del territorio;
  - b. favorire la gestione del territorio come bene comune;
  - c. promuovere la salvaguardia di essere viventi, esseri viventi non umani e componenti del paesaggio

- presenti sul territorio;
- d. contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- e. promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- f. rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione di politiche pubbliche equie;
- g. favorire la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione dei saperi e delle competenze culturali e scientifiche diffuse nella comunità;
- h. contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità delle minoranze presenti sul territorio, al fine di favorire la partecipazione e l'accesso di tutte e tutti alle sue risorse.
- i. favorire e semplificare l'applicazione delle norme di certificazione biologica e ambientale previste dal regolamento (CE) n. 2018/848/UE e della normativa statale.
- j. promuovere e sostenere l'agricoltura sociale finalizzata ad impiegare risorse umane nelle aziende agricole per promuovere azioni terapeutiche, di riabilitazione, di inclusione sociale e lavorativa, di educazione e di ricreazione.
5. La presente legge definisce i criteri per la costituzione e per il riconoscimento degli ecodistretti. La Regione, in coerenza con il proprio Statuto:
- a. riconosce l'ambiente, lo spazio urbano, il paesaggio e il patrimonio culturale quali beni essenziali della collettività indispensabili al libero sviluppo della persona umana, ne assume la tutela ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato, sostenibile e partecipato;
- b. assicura la qualificazione degli insediamenti umani, produttivi e delle infrastrutture, diretti a favorire lo sviluppo sostenibile della comunità regionale, in armonia con la tutela dell'ambiente e del territorio, avendo particolare riguardo alle risorse naturali, culturali e paesaggistiche;
- c. adotta misure volte a garantire la salubrità dell'ambiente di vita e di lavoro, mediante la prevenzione e la progressiva eliminazione delle cause di inquinamento;
- d. tutela le risorse naturali, anche a garanzia delle generazioni future.
6. La Regione promuove modelli finalizzati all'economia circolare, ispirata alla tutela dell'ambiente, della salute individuale e collettiva, e della preservazione del territorio.

## **Art. 2** **Definizioni**

1. Per giustizia ambientale si intende il trattamento equo ed il coinvolgimento significativo degli interessati allo sviluppo e all'attuazione delle politiche ambientali, indipendentemente dalla etnia, dallo status economico e dal genere. I fini perseguiti dalla giustizia ambientale sono raggiungibili attraverso:
- a. l'attuazione di politiche volte a garantire il medesimo grado di protezione dai rischi ambientali e sanitari a tutti gli abitanti e lavoratori operanti sul territorio;
- b. la partecipazione equa e significativa ai processi decisionali in ambito ambientale dei soggetti interessati esposti al rischio ambientale;
- c. il riconoscimento e il rispetto delle conoscenze locali e delle differenze culturali presenti nel territorio;
- d. la distribuzione equa di rischi e benefici ambientali.
2. Per soggetti privati con interesse concreto legato al territorio d'azione dell'ecodistretto si considerano:
- a. i cittadini, gli stranieri e gli apolidi residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;
- b. le persone non residenti che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio, le quali hanno interesse

- al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo;
3. Per ecodistretto si intende il sistema geo-ecologico e socio - economico - culturale, individuato su base partecipativa e radicato su una porzione del territorio regionale, avente una o più delle seguenti caratteristiche:
    - a. omogeneità delle matrici ambientali ed ecosistemiche, dovuta ad esempio alla presenza di bacini idrici, aree boschive, aree sottoposte ad intensivo sfruttamento del territorio, ecc.;
    - b. omogeneità socio-economica, risultante dall'adozione dei principi fondanti l'economia circolare;
    - c. omogeneità della produzione agricola, che prenda in considerazione le caratteristiche naturali e storiche del territorio.
  4. Si considerano modelli di sviluppo sostenibile:
    - a. contratti di fiume: si definiscono contratti di fiume, di lago e di paesaggio quei contratti stipulati tra soggetti pubblici e privati che concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione a livello di bacino e sottobacino idrografico. Si tratta di strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata, che perseguono la tutela, la corretta gestione e l'uso sostenibile delle risorse idriche, la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento, la protezione dell'ambiente e degli ecosistemi, la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico e idrogeologico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree (art. 68 – bis codice dell'ambiente, d. lgs. 152/2006).
    - b. comunità locali del cibo: comunità, stabilmente organizzate, formate da imprese-associazioni o gruppi culturali locali e consumatori finali che pongono al centro delle proprie attività la produzione e il consumo di cibi "buoni, puliti e giusti" fortemente legati a un piccolo territorio dal punto di vista storico, sociale e culturale e che perseguono uno sviluppo armonico e sostenibile del proprio contesto.
    - c. simbiosi industriale: al fine di garantire una cooperazione tra imprese indipendenti, l'ecodistretto promuove l'interazione tra diversi stabilimenti industriali utilizzata al fine di massimizzare il riutilizzo di risorse normalmente considerate scarti;
  5. L'economia circolare è il modello economico in grado di auto rigenerarsi mediante:
    - a. Valorizzazione degli scarti di consumo: l'economia sostenibile è il procedimento mediante il quale l'utilizzo delle risorse per la soddisfazione delle esigenze delle generazioni presenti non compromette quello delle generazioni future.
    - b. Estensione del ciclo di vita dei prodotti, anche attraverso la promozione di un consumo consapevole;
    - c. Impiego di materie prime secondarie;
    - d. Uso di energie da fonti rinnovabili;
  6. Il territorio come bene comune, si configura come idoneo ad esprimere utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona. Data la sua attitudine a soddisfare bisogni collettivi, chiunque ha accesso alla fruizione, alla tutela ed alla gestione partecipata dello stesso.
  7. Il piano programmatico di sviluppo è il documento che definisce gli obiettivi e le modalità di azione dell'ecodistretto quale articolazione del territorio regionale bene comune, ispirandosi ai principi di giustizia ambientale, ecosostenibilità ed economia circolare al fine di tutelare e migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale e la gestione dei rifiuti.
  8. Per azioni di animazioni si intendono tutte quelle attività volte alla promozione dell'ecodistretto, in particolare:
    - a. Realizzazione di siti web;
    - b. Somministrazione di questionari;

- c. Progettazione e realizzazione di forum;
- d. Diffusione di informazioni relative alle attività svolte dall'ecodistretto grazie a seminari, incontri e workshop;

### **Art. 3**

#### **Costituzione dell'ecodistretto**

1. L'ecodistretto si costituisce spontaneamente dall'aggregazione di più soggetti interessati, ai fini del monitoraggio e della soluzione delle problematiche ambientali esistenti all'interno del territorio su cui opera, e ottiene il riconoscimento da parte dell'amministrazione regionale. L'ecodistretto raccoglie gli interessi connessi alla tutela e alla promozione del territorio inteso quale bene comune, dell'ambiente secondo i dettami dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile.
2. Sono legittimati alla costituzione dell'ecodistretto i soggetti privati titolari di diritti costituzionalmente garantiti quali la salute, l'ambiente salubre, l'accesso alle risorse artistiche e culturali e in generale tutti i soggetti privati titolari di un diritto fondamentale in concreto legato al territorio oggetto di azione dell'ecodistretto.

### **Art. 4**

#### **Domanda di riconoscimento dell'ecodistretto**

1. La presentazione dello statuto dell'ecodistretto alla competente struttura regionale costituisce domanda volta al riconoscimento dell'ecodistretto.
2. Lo statuto, ai fini dell'ammissibilità della domanda di riconoscimento dell'ecodistretto, deve contenere indicazioni relative:
  - a. al perseguimento dell'interesse pubblico;
  - b. alla rappresentatività dell'ecodistretto;
  - c. al metodo democratico di assunzione delle decisioni;
  - d. alla cadenza delle riunioni assembleari;
  - e. alle caratteristiche dell'ecodistretto.

### **Art. 5**

#### **Procedimento di riconoscimento**

1. La competente struttura regionale verifica la presenza nello statuto degli elementi indicati all'articolo 4 e la loro adeguatezza.  
L'amministrazione, entro il termine perentorio di 30 giorni, può richiedere modifiche allo statuto, assicurando il contraddittorio.  
Le modifiche devono pervenire all'amministrazione entro il termine di 60 giorni.
2. L'ecodistretto partecipa alle trattative mediante il suo organo rappresentativo.
3. Qualora le modifiche apportate non soddisfino i requisiti, l'amministrazione emette un provvedimento di diniego motivato.
4. L'approvazione della domanda di riconoscimento da parte della competente struttura regionale avviene mediante decreto.
5. L'ecodistretto, ottenuto il riconoscimento e ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'art. 10, svolgerà azioni di animazione del territorio destinate a promuovere la partecipazione al distretto, anche

con l'ausilio degli enti e agenzie regionali competenti in materia.

L'ecodistretto provvederà altresì a garantire pubblicità delle suddette azioni attraverso i mezzi di comunicazione più appropriati.

#### **Art. 6**

#### **Valutazione della competente struttura regionale**

1. L'assemblea dell'ecodistretto ai sensi dell'art. 8 comma 2 lettera h, nei casi previsti dal regolamento, può richiedere una valutazione dell'operato dei soggetti che ne fanno parte alla competente struttura regionale.
2. L'eventuale modifica dello statuto, approvata dall'assemblea, segue il procedimento di cui all'articolo 5 commi 1, 2, 3 e 4.

#### **Art. 7**

#### **Regolamento dell'ecodistretto**

1. Ogni ecodistretto è tenuto a dotarsi, entro i 90 giorni dal suo riconoscimento, di un regolamento interno, il quale dovrà disciplinare:
  - il funzionamento interno;
  - le competenze;
  - la rappresentanza esterna;
  - i rapporti tra l'ecodistretto e l'ente pubblico interessato.

#### **Art. 8**

#### **Assemblea dell'ecodistretto**

1. L'assemblea è l'organo decisionale dell'ecodistretto. Ognuno dei partecipanti ha eguali diritti ed ha diritto di voto in ragione di un voto ciascuno. L'assemblea viene convocata secondo quanto previsto dal regolamento.
2. L'assemblea, composta da tutti i singoli partecipanti all'ecodistretto:
  - a. approva a maggioranza qualificata dei due terzi lo statuto dell'ecodistretto ed eventuali modifiche allo statuto, salvo diversa previsione del regolamento;
  - b. approva a maggioranza il regolamento interno dell'ecodistretto entro 90 giorni dalla sua costituzione;
  - c. approva ogni eventuale modifica del regolamento con le modalità previste dallo stesso;
  - d. elegge con le modalità previste dal suddetto regolamento l'organo referente dell'ecodistretto;
  - e. elegge con le modalità previste dal suddetto regolamento ogni altra carica indicata dal regolamento interno;
  - f. approva il piano programmatico di sviluppo e le relative modifiche;
  - g. esprime le determinazioni dell'ecodistretto di cui l'organo referente dovrà tener conto nei suoi rapporti con l'amministrazione.
  - h. può richiedere una valutazione da parte della competente struttura regionale in base a quanto previsto dal regolamento.



**Art. 9**  
**Organo referente dell'ecodistretto**

1. L'ecodistretto è amministrato e rappresentato da un organo referente, monocratico o collegiale, eletto nel corso della prima assemblea.  
Lo statuto ne prevede la struttura, il funzionamento e la durata in carica.
2. L'organo referente:
  - a. intrattiene rapporti con la Pubblica Amministrazione ed eventuali altri soggetti;
  - b. redige un verbale per ogni riunione dell'organo;
  - c. garantisce massima pubblicità all'attività dell'ecodistretto, attraverso i mezzi di comunicazione più appropriati;
  - d. predispose in maniera partecipata il piano programmatico di sviluppo entro un anno dal riconoscimento dell'ecodistretto, tenendo conto degli orientamenti dell'assemblea;
  - e. redige annualmente una relazione sulle attività svolte e sugli obiettivi raggiunti e la trasmette all'assemblea con le modalità previste dal regolamento;
  - f. si occupa della redazione di pareri richiesti dall'amministrazione nelle materie di cui all'articolo \*.

**Art. 10**  
**Poteri e attività dell'ecodistretto**

1. L'ecodistretto opera nel rispetto dei principi indicati dall'articolo 1, e secondo le modalità previste dall'articolo 11, al fine del raggiungimento degli obiettivi indicati nel piano programmatico di sviluppo.
2. A tal fine l'ecodistretto:
  - a. partecipa ai processi decisionali e legislativi che incidono sugli interessi connessi alla tutela del territorio e alla gestione delle risorse idriche, biologiche e paesaggistiche della Regione. La Regione, nelle materie sopraindicate, deve obbligatoriamente richiedere il parere dell'ecodistretto. Un discostamento dal contenuto di tale parere comporta l'obbligo di motivazione da parte della Regione;
  - b. attiva e supporta il confronto, il dialogo e la cooperazione tra i diversi soggetti inseriti nel tessuto sociale, promuovendo attività conoscitive e informative finalizzate allo studio e al monitoraggio dei disequilibri ambientali, nonché l'uso sostenibile delle risorse e il coordinamento tra le varie politiche di gestione e sviluppo del territorio;
  - c. promuove la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità locale e dei modelli di sviluppo economico e sociale propri dell'economia circolare;
  - d. attiva e supporta il confronto con l'ente pubblico interessato promuovendo incontri e eventualmente richiedendo pareri;
  - e. favorisce il raccordo e l'integrazione fra i sistemi produttivi locali;
  - f. promuovere la sovranità alimentare, la coesione e la partecipazione dei soggetti economici e sociali presenti in un ambito territoriale delimitato ed omogeneo.
  - g. attiva audit annuali su limiti e potenzialità del territorio in relazione all'assunzione dei principi di economia circolare.

**Art. 11****Economia circolare e modelli di sviluppo sostenibile**

1. L'ecodistretto informa la sua attività a principi di economia circolare, di sviluppo sostenibile, di tutela della biodiversità e delle matrici ambientali nel quadro di un'azione di pianificazione e controllo sul governo del territorio inteso come bene comune.
2. L'ecodistretto, a seconda delle sue caratteristiche, degli obiettivi e degli interessi che persegue sceglie il modello di organizzazione più idoneo alle sue esigenze.
3. Salvo l'adesione ad altri modelli di sviluppo sostenibile discrezionalmente individuati dallo statuto, l'ecodistretto può adottarne uno tra i seguenti:
  - a. contratti di fiume;
  - b. comunità locali del cibo;
  - c. simbiosi industriale.

**Art. 12****Regolamento regionale**

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, sentite le commissioni consiliari competenti in materia di agricoltura e ambiente, adotta un regolamento di attuazione e integrazione nel quale viene descritto il procedimento che porta al riconoscimento dell'ecodistretto.

**Art. 13****Disposizioni finanziarie**

(...)